

CONSEJO EDITORIAL

SAMUEL ÁBAD

Facultad de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

CRISTÓBAL ALJOVÍN DE LOSADA

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

CARLOS BLANCAS BUSTAMANTE

Facultad de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

JULIO COTLER

Instituto de Estudios Peruanos
Perú

JUAN FERNANDO JARAMILLO

Facultad de Derecho,
Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Colombia
Colombia

CHARLES D. KENNEY

Departamento de Ciencia Política
Universidad de Oklahoma
EE. UU.

CÉSAR LANDA ARROYO

Facultad de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

CARMEN MC EVOY

University of the South
Sewanee
EE. UU.

JOSÉ MOLINA

Universidad de Zulia
Venezuela

DIETER NOHLEN

Universidad de Heidelberg
Alemania

CATALINA ROMERO

Facultad de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

MARTÍN TANAKA

Facultad de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

DANIEL ZOVATTO

Director Regional para América Latina
International IDEA
Costa Rica



ELECCIONES

Vol. 10, n.º 11, enero-diciembre 2011

ISSN versión impresa 1994-5272

ISSN versión electrónica 1995-6290

DIRECTORA

Magdalena Chú Villanueva

EDITORA

Teresa Watanabe Varas

COORDINADORA

Carlota Casalino Sen

TEMA CENTRAL:

CONFLICTOS ELECTORALES Y
CONTENCIOSO ELECTORAL

La revista ELECCIONES puede ser descargada a texto completo a través de: <www.onpe.gob.pe>

Los contenidos de ELECCIONES se encuentran disponibles en los siguientes servicios bibliográficos y bases de datos:

DIALNET

Portal de difusión de la producción científica hispana
<<http://dialnet.unirioja.es/>>

LATINDEX

Sistema regional para revistas en línea
<<http://www.latindex.unam.mx/>>

E-LIBRO

Base de datos de publicaciones en español
<<http://www.e-libro.com>>

ULRICHWEB.COM

Fuente autorizada de información bibliográfica
<<http://www.ulrichweb.com>>

ADMINISTRACIÓN

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Jr. Washington 1894 - Lima 1, Perú
Central Telefónica: (511) 417-0630
publicaciones@onpe.gob.pe
www.onpe.gob.pe

Estilo y cuidado de la edición:
Odín del Pozo

Diseño editorial:
Erick Ragas

Impresión:
Tarea Asociación Gráfica Educativa

Periodicidad: anual
Impreso en el Perú
Tiraje: 750 ejemplares

Hecho el Depósito en la
Biblioteca Nacional del Perú: 2002-5121

SUSCRIPCIÓN

Bibliotecas especializadas en temas electorales pueden solicitar la suscripción sin costo, previa evaluación. Las solicitudes se realizan a través de <publicaciones@onpe.gob.pe>.

REVISTA ELECCIONES

Fundada en 2002.
Publicación anual de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) especializada en temas electorales. Está dirigida a un público académico, dirigencias partidarias, funcionarios electorales, organismos públicos y organizaciones sociales vinculadas al tema electoral.

Los artículos presentados en la Revista son de responsabilidad exclusiva de los autores y no tienen por qué reflejar la opinión de la ONPE. La referencia del autor y del Comité Editorial a un centro laboral sirve solo como información complementaria y no implica una posición oficial de aquella institución.

Todos los artículos remitidos a ELECCIONES serán evaluados por el sistema *peer review*.

Presentación

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) se complace en entregar *Elecciones*, su revista institucional que año tras año contribuye a difundir la producción de diversos especialistas y expertos en el tema electoral, tanto nacionales como extranjeros.

La decimoprimer edición de *Elecciones* ofrece al público interesado en estos temas un abanico amplio de estudios y análisis enfocados desde distintas perspectivas disciplinarias. Este número ha sido organizado en tres secciones. La sección central aborda los conflictos electorales y el contencioso electoral a partir de los casos peruano y mexicano. La siguiente sección desarrolla nuevos temas vinculados a la ciudadanía en el Perú. La última parte se encarga de los partidos políticos a través de un caso peruano y otro boliviano.

El estudio de los conflictos electorales es reciente, sin embargo ello no significa que este fenómeno social sea a su vez nuevo. Más bien, se trata de un asunto que en nuestro país tiene larga data; por ello, Natalia Sobrevilla (Perú) nos muestra, en «Elecciones y conflicto en la historia del Perú», que hay una relación entre elecciones y conflictos, para lo cual nos remite a nuestra historia de los siglos XIX y XX. César Landa (Perú) analiza, en «El control constitucional de las resoluciones electorales en el Perú», la manera cómo se ha desarrollado los límites entre el derecho constitucional y el derecho electoral. Ello con el ánimo de garantizar la participación política de los ciudadanos sobre la base del respeto a los requisitos de libertad e igualdad. Carlos Báez (México) ilustra a través de «El fortalecimiento de la autonomía de los órganos electorales» el caso de la función electoral, el tiempo que

dura esa responsabilidad y la manera cómo se resuelve este tema entre las instituciones correspondientes al Distrito Federal mexicano.

La segunda sección cuenta con el artículo de César Gamboa Balbín (Perú) titulado «Consulta previa y su contexto nacional: un mejor manejo político sobre los recursos naturales» y se inscribe en el conjunto de medidas que forman parte de la democracia participativa, donde el ciudadano tiene cada vez mayor presencia. Se trata de una interesante reflexión, así como de la presentación del contexto en el cual se inscribe la recientemente promulgada Ley N.º 28785. En el caso de la segunda colaboración de esta sección, se plantea una propuesta interesante respecto a las características que adquirió en el Perú la construcción de la ciudadanía en el siglo XIX. El título de esta contribución es «Voto indígena y ciudadanía corporativa en el Perú, siglo XIX» de Alicia del Águila (Perú).

La tercera sección aborda el tema de los partidos políticos. En esta oportunidad contamos con el aporte de Emilio Candela titulado «La Acción Patriótica: un movimiento doctrinario en una época polarizada (1935-1936)» en la cual narra la corta vida que tuvo una organización política en el Perú del período entreguerras. Asimismo, tenemos la colaboración de Salvador Romero con el título «La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos en Bolivia», se trata de un tema fundamental en el debate respecto al papel del financiamiento público y la importancia de tomar medidas para fortalecer a los partidos políticos. El caso boliviano ilustra muy bien esta situación y da luces para comprender otros casos.

Elecciones mantiene su continuidad y calidad por la valiosa contribución desinteresada de sus colaboradores, quienes año tras año comparten con nosotros sus reflexiones. En esta tarea se cuenta con la participación del consejo editorial de la revista, cuyos integrantes aportan de manera generosa con su tiempo, opiniones y sugerencias. Asimismo, el estímulo que se recibe de los lectores atentos e interesados es apreciado por la institución. A todos y cada uno de ellos y ellas les manifestamos nuestro público agradecimiento.

Carlota Casalino Sen
Coordinadora

Contenido

PRESENTACIÓN	3
CONFLICTOS ELECTORALES Y CONTENCIOSO ELECTORAL	
Elecciones y conflicto en la historia del Perú <i>Natalia Sobrevilla</i>	9
El control constitucional de las resoluciones electorales en el Perú <i>César Landa</i>	33
El fortalecimiento de la autonomía de los órganos electorales <i>Carlos Báez</i>	61
NUEVOS TEMAS EN CIUDADANÍA	
Voto indígena y ciudadanía corporativa en el Perú, siglo XIX <i>Alicia del Águila</i>	91
Consulta previa y su contexto nacional: un mejor manejo político sobre los recursos naturales <i>César Gamboa</i>	119

APUNTES HISTÓRICOS SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS EN
PERÚ Y BOLIVIA

La Acción Patriótica: un movimiento doctrinario en una época polarizada (1935-1936) <i>Emilio Candela</i>	165
La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos políticos en Bolivia <i>Salvador Romero</i>	195
Guía para autores	223



CONFLICTOS ELECTORALES Y
CONTENCIOSO ELECTORAL

Elecciones y conflicto en la historia del Perú

NATALIA SOBREVILLA PEREA

<n.sobrevilla@kent.ac.uk>

Profesora

University of Kent

Estados Unidos de Norteamérica

[Resumen] El artículo muestra la relación existente entre las elecciones llevadas a cabo en el Perú durante los siglos XIX y XX y los conflictos sociales. Se toma a las elecciones como materia de análisis de los conflictos por el poder surgidos en esta época. Tales conflictos mostraban el manejo de las élites con la finalidad de mantenerse en el poder y la tensión por ampliar la participación de la sociedad en los procesos electorales. En muchos casos, las elecciones fueron una canalización de enfrentamientos que, de otro modo, hubieran sido violentos. El texto busca mostrar las diferencias existentes en la sociedad antes que calificar a las elecciones en su aspecto democrático.

[Palabras clave] Conflictos electorales / elecciones siglo XIX / elecciones siglo XX / Perú / Historia de las elecciones / participación electoral.

[Title] Elections and conflict in Peruvian history

[Abstract] This article shows the existent connection between the elections held in Peru during the nineteenth and twentieth centuries and social conflicts. The elections are taken as a subject of analysis of power conflicts arising at this time. These conflicts showed how the elite managed affairs in order to retain power and how the pressure to extend the participation of society in the electoral process was on the increase. In many cases the elections were a channelling of clashes that otherwise would have turned violent. The text aims to show the existent differences in society rather than evaluate the democratic aspects of the elections.

[Keyword] Electoral conflicts / Elections 19th century / Elections 20th century / Peru / History of the elections / electoral participation.

Sobrevilla, Natalia. «Elecciones y conflicto en la historia del Perú». En: ELECCIONES, 2011, enero-diciembre, v. 10, n.º 11, pp. 9-32.

[Recibido] 16/11/11 & [Aceptado] 24/11/11

Las elecciones son la base que sustenta los sistemas representativos y es a través de ellas que las diversas fuerzas que buscan conquistar el poder se disputan el control del gobierno (KATZ 1997). El recurso a las urnas permite que los enfrentamientos se lleven a cabo de una manera limitada, y que se establezca una forma de alternancia para que garantice que la opinión de la mayoría de la población sea representada. En teoría, las elecciones sustentan el sistema democrático, pero el hecho de que se lleven a cabo no es la única garantía necesaria para avalar la democracia pues las elecciones pueden ser fallidas y también se pueden imponer límites tanto en la forma en que se realizan, así como en quiénes tienen acceso al voto y de qué manera (DAHL 1971). Ello puede resultar en que las elecciones se conviertan en poco más que una manera de legitimar sistemas poco representativos. Si bien las elecciones pueden ser democráticas o no, son con certeza un vehículo para canalizar y encauzar el enfrentamiento entre las distintas fuerzas políticas. Las elecciones permiten, además, que las contradicciones de las sociedades se hagan más explícitas y en algunos casos, que las tensiones inherentes exploten en conflictos de diversa intensidad.

En los casi dos siglos desde que se comenzaron a llevar a cabo las elecciones en el Perú, los comicios han sido más o menos exitosos en limitar los niveles de conflicto y en establecer sistemas de alternancia en el poder. A pesar de la fragilidad institucional que ha llevado a repetidos cambios constitucionales (SOBREVILLA 2009) y frecuentes momentos de quiebre absoluto del sistema electoral, las elecciones han servido como válvulas de escape para que algunos de los enfrentamientos que pudieron haber sido más violentos no los fueran, y en otros casos han llevado al quiebre institucional e incluso a la guerra civil. Durante la mayor parte del siglo XIX hubo una participación masiva en elecciones indirectas; esto cambió en el siglo XX cuando la participación fue restringida y las elecciones fueron directas, hasta que en 1980 el acceso al voto se hizo universal. A pesar de estas diferencias en la larga duración, los conflictos han sido una constante en las elecciones en estos doscientos años.

Este artículo se concentra en analizar dichos conflictos en la larga duración, y cómo las elecciones en el Perú han puesto en evidencia y resuelto de manera más o menos exitosa las diferencias tanto entre las élites, así como entre estas y el resto de la sociedad. No es nuestra intención calificar cuán democráticos o no fueron los procesos, ya que antes de 1980 es problemático utilizar ese término para describir las elecciones en el Perú.

La primera parte del artículo analiza la cambiante manera como se ha accedido al voto en el Perú, así como el afán de las élites por mantener un control sobre los resultados electorales. Una segunda sección estudia las experiencias electorales del siglo XIX, cuando de una manera u otra todos los hombres tenían acceso al voto, y busca la relación entre las prácticas electorales y el conflicto. A manera de conclusión, se revisan someramente los procesos electorales del siglo XX cuando el acceso a las urnas fue restringido, como reacción a las experiencias decimonónicas, y se ve cómo estas restricciones no lograron erradicar el conflicto electoral.

I. EL ACCESO AL VOTO EN EL SIGLO XIX

En la década de 1990 se comenzó a reevaluar la historia de las elecciones en toda América Latina, como respuesta a los procesos de democratización en la región. Ello condujo a un cambio en la visión sobre la historia electoral y los procesos que hasta entonces habían sido considerados poco relevantes y representativos, por haber sido, en la mayoría de casos, manipulados por las élites (SÁBATO 2001). Jorge Basadre es un claro ejemplo de esta visión negativa de las elecciones decimonónicas, y en su clásico *Elecciones y centralismo en el Perú* considera «inútil enumerar las numerosas leyes electorales expedidas a lo largo de esta etapa» anterior a la reforma de 1896 cuando se limita el voto a los alfabetos (1980: 28). Su lectura se basó en textos como el ensayo de Manuel Vicente Villarán de 1918, «Costumbres electorales» que incluyó en la edición que hiciera de este autor en *Páginas escogidas* (1962), así como en los testimonios de viajeros como los de Ernst W. Middendorf que describían la manera en que las multitudes eran utilizadas por las élites para conseguir los resultados electorales que buscaban.

El exhaustivo conocimiento de Basadre sobre el siglo XIX hizo posible que advirtiera que, a pesar de estos problemas, aun antes de la reforma de 1896 era posible ver, en algunos casos, lo que él llamó «elecciones verdaderas» (1980: 33). Se trataba de las elecciones de 1872 en las que por primera vez fue elegido un candidato civil a la presidencia. Si bien los trabajos de Carmen Mc Evoy (1994 y 1997) siguen la línea de Basadre, resaltando la importancia de estas elecciones y sobre todo la función del correo político, la campaña electoral y la estructura partidaria, los estudios de Ulrich Mücke (2001 y 2004) complican esta visión.

Según este último autor queda claro que estas elecciones no fueron tan diferentes a las anteriores y que uno de los motivos por los cuales Pardo logró imponerse fue porque contaba con un apoyo importante de civiles armados y dispuestos a pelear cuando el ejército intentó robarle la elección (MÜCKE 2001: 340).

Uno de los trabajos recientes más sugerentes sobre las elecciones decimonónicas en la región es el de Marta Irurozqui, quien sostiene que la infracción a la legislación electoral y los recurrentes enfrentamientos armados durante las elecciones hacían posible la participación de muchos que en teoría eran excluidos por el sistema electoral (IRUROZQUI 2004). Esta autora ve el espacio electoral como competitivo, considerando que si bien aquellos que votaban no siempre actuaban como los ciudadanos libres y autónomos imaginados por los liberales, se logró instalar de manera firme el concepto de que para tener legitimidad política eran necesarias las elecciones periódicas. La importancia de las elecciones para obtener legitimidad, descrita no solo por Irurozqui sino también por Cristóbal Aljovín (2000), dio como resultado que las élites se obsesionaran con controlar los procesos electorales ya sea por fraude, corrupción con la compra de votos y el extensivo uso del clientelismo para asegurarse resultados.

El caso del Perú, sin embargo, difiere del estudiado por Irurozqui. En Bolivia, los indios y los analfabetos fueron privados del derecho al sufragio, y desde muy temprano su participación estuvo limitada a darse fuera de los canales oficiales pero aun así resultó determinante (IRUROZQUI 1996). Los políticos peruanos optaron por un camino diferente, manteniendo a los indios en los registros electorales durante casi todo el siglo XIX y utilizando excepciones puntuales a los reglamentos electorales que estipulaban que los ciudadanos debían ser alfabetos. Como muestra, Chiamonti (2005b) señala a los políticos de la sierra, quienes justamente fueron los más interesados en mantener el voto de los indios ya que así se aseguraban su capital político. En 1855 se dieron pasos para liberalizar el sistema de elecciones directas con sufragio universal masculino y luego, en 1860, se retrocedió una vez más a elecciones indirectas con ciertos límites en el acceso a las urnas (GAMBOA 2005). Las investigaciones llevadas a cabo en la última década muestran que, durante todo ese período, los indios y los analfabetos participaron de los procesos electorales y si bien la práctica de las elecciones no se consideraría hoy como democrática, por lo menos fue competitiva.

Este tipo de participación, pensada como conflictiva y peligrosa, fue justamente lo que llevó a la reforma electoral de 1896 (CHIARAMONTI 1995). Quién debía tener derecho al voto y por qué fue el tema que dominó el debate durante casi todo el siglo XIX e incluso hasta el siglo XX, y es el mismo asunto que obsesiona tanto a Villarán como a Basadre. Los primeros reglamentos electorales habían exceptuado a los indios de saber leer y escribir, hasta 1840, ya que se consideraba que no habían aprendido a hacerlo por el descuido del gobierno colonial (PANIAGUA 2003). Cuando en 1834 se debatió el tema en el marco de las discusiones sobre la reforma de la Constitución de 1828, se consideró que no había habido suficiente tiempo para educar a estos grupos y se amplió la excepción. Pero cuando la discusión volvió al Congreso en 1849, en preparación para las elecciones presidenciales que se avecinaban, el debate entre Bartolomé Herrera y Pedro Gálvez fue profundo e ideológico (CHIARAMONTI 2005a y 2005b). Debían votar solo los que tenían la capacidad de hacerlo, al saber leer y escribir, como sostenía Herrera, o se trataba de un derecho que no estaba ligado a la «capacidad» sino que era universal, como argüía Gálvez. En ese momento la victoria fue para los liberales y la ley estipuló que los indios y mestizos que fueran iletrados podrían votar hasta 1860.

Esa Constitución, que ha sido la de más larga duración en la historia peruana, estableció leves cambios después de los experimentos radicales con el sufragio universal masculino entre 1855 y 1860, limitándose el derecho al sufragio a quienes tributaran, o tuvieran, una propiedad o un oficio (GAMBOA 2005: 221). En la práctica, esto le dio una vez más el voto a los indios ya que se les consideraba propietarios de sus tierras y en muchos espacios andinos se habían reintroducido las contribuciones, aun después de la abolición del tributo en 1854. En 1980, Basadre estaba convencido de que la razón en el debate de 1849 estaba del lado de Herrera, pues los analfabetos eran manipulados por las élites, y que la participación de los indios en las elecciones no fue más que para hacer de «comparsas en las jornadas electorales» (1980: 40). Para Villarán «los indios no votaban pero iban a las elecciones», fuera por la fuerza o el alcohol (1962 [1931]: 234). Ambos estaban de acuerdo con limitar el sufragio a los letrados y en la necesidad de poner en práctica la ley de 1896 que, como recuerda Basadre, ya había sido un anhelo desde 1890 cuando la reforma electoral fue frustrada por la revolución (1980: 40). El contexto de la reconstrucción nacional, tras la derrota frente a Chile, le dio un argumento más a quienes buscaban

limitar la votación de los indios, ya que muchos consideraban que la guerra había mostrado que los indios no estaban realmente integrados a la nación.

II. PRÁCTICAS ELECTORALES Y CONFLICTO EN EL SIGLO XIX

Las primeras elecciones llevadas a cabo en el Perú se dieron a fines del período colonial, en el contexto de la ocupación napoleónica de la Península, cuando se pidió a los dominios americanos que enviaran diputados para reunirse en unas cortes imaginadas sobre la base de las antiguas formas de representación castellana. Se trataba de un experimento revolucionario que utilizó la difícil situación política que vivía la monarquía hispana para imponer cambios profundos, utilizando y recreando formas históricas. Las Cortes se inspiraban en un modelo antiguo de representación y se anclaban en la idea que ante la ausencia del rey la soberanía retornaba al pueblo, que a su vez debía de ser representado por las Cortes (ANNINO 1995, GUERRA 1996). Si bien las cortes castellanas habían existido en la Edad Media, estas nunca fueron elegidas de la forma en que se propuso lo fueran en 1810; he ahí el elemento más revolucionario, tanto así que François-Xavier Guerra y Marie-Danielle Demélas (1993) han establecido que en este contexto las elecciones mismas fueron la revolución. El concebir el gobierno como representativo fue una de las consecuencias más importantes de la desaparición temporal del monarca, pues al no estar muerto, no se le podía reemplazar por un nuevo rey y los liberales aprovecharon las circunstancias para llevar a cabo una ambiciosa introducción de las ideas de representación que habían comenzado a ganar fuerza con la Revolución francesa, pero que se expresaban con claridad en el Parlamento inglés. La idea era crear una monarquía constitucional sobre la base del sistema representativo, con una representación muy amplia garantizada por la participación masiva de la población, pero de manera controlada a través de elecciones indirectas en varios ámbitos.

El acceso a las urnas a inicios del siglo XIX fue masivo debido a que la ciudadanía, en el contexto de Cádiz, se concibió de la manera más amplia posible. Se trataba de elecciones indirectas, donde votaban —según el artículo cinco de la Constitución— «[todos] los hombres libres nacidos y avecinados en los dominios de España». Con la abolición del régimen jurídico que dividía a los hombres en dos repúblicas, una de españoles y otra de indios, así como del tributo indígena, se creó por primera vez una igualdad jurídica y se dio el derecho

al sufragio a todos los hombres mayores de 24 años, exceptuando solo a los descendientes de africanos (PANIAGUA 2003). Esto incluía entonces a los indios que, como ciudadanos y al igual que los mestizos y españoles, debían elegir en sus parroquias a los representantes que formaban los colegios electorales del partido. Allí los electores parroquiales elegían a un elector por cada doscientos ciudadanos y luego estos electores de partido elegían, en las Juntas Provinciales, a los Diputados a Cortes. En el caso de los Ayuntamientos constitucionales las elecciones eran más sencillas, con solo dos grados una elección para los electores de parroquia quienes luego elegirían a las autoridades (NÚÑEZ 2005).

Las elecciones llevaron a conflictos de distinta envergadura. Uno de los principales temas de tensión fue el que resultó de tener una sola autoridad elegida tanto para los «españoles» como para los «indios», pues ahora todos eran ciudadanos. En el caso de Trujillo, por ejemplo, Francisco Núñez muestra claramente cómo para las elecciones al Ayuntamiento Constitucional, el cura hizo todo lo posible por mantener a los electores divididos a pesar de la queja de los «indios» y el temor de los «españoles» (NÚÑEZ 2005: 379-380). Nurria Sala i Vila ha denominado este proceso como el «asalto» al poder local por parte de los criollos y mestizos, que buscaron hacerse del poder por las urnas, pero los indios no siempre aceptaron esto y, en algunos lugares, se sublevaron contra las nuevas autoridades electas, las expulsaron del pueblo y restauraron a su *varayoc* (SALA I VILA 1993: 51-71). En otros casos, como el estudiado por Núñez las autoridades provinciales determinaron que los indios debían ser tratados como iguales. Así sucedió en 1813 en Puquina, en el partido de Moquegua, en Arequipa, en que los «españoles» acusaron al cura de la localidad de «favorecer a los indígenas con la confección del padrón electoral», llegando incluso a escenas de violencia (NÚÑEZ 2005: 385-386). La directiva desde Arequipa fue, sin embargo, muy clara: los indios tenían los mismos derechos y podían ser elegidos a los ayuntamientos como cualquier ciudadano.

Otro punto que llevó al conflicto en el ámbito electoral estuvo ligado al tributo y su posible reimplantación. Como lo ha mostrado Scarlett O'Phelan, no todas las localidades estuvieron de acuerdo con la abolición del tributo y si bien las del norte —donde los indios pagaban, además, diezmo— agradecieron su abolición, en muchas localidades del sur Andino se pidió la instauración de una «contribución voluntaria» (O'PHELAN 2002). Los indios, por otro lado,

tuvieron la posibilidad de elegir autoridades que no permitieran el cobro del tributo «voluntario» y, en algunos casos, lo hicieron. En el sur se dieron variaciones importantes y Sala i Vila ha visto cómo en algunos de los lugares donde los criollos lograron ser elegidos y optaron por reinstaurar el cobro del tributo, la situación se tornó explosiva, como en los lugares aledaños al Cusco, que en 1814 apoyaron el levantamiento de esa localidad, manteniéndose el apoyo en tales espacios hasta 1816 (SALA I VILA 1996).

La revolución del Cusco de 1814 se dio en el enrarecido ambiente que resultó de las reñidas elecciones por el municipio de la ciudad en 1813. Como han expuesto Víctor Peralta y Luis Miguel Glave, la rivalidad entre los miembros de la Audiencia —en su mayoría peninsulares— y los criollos miembros del cabildo llegó al enfrentamiento abierto cuando los miembros del sistema judicial impidieron el desarrollo de muchas de las medidas establecidas por la Constitución (GLAVE 2001). Peralta ha detallado cómo los criollos, tanto en Lima y en el Cusco, «se definieron a sí mismos como “constitucionales” en su afán de oponerse a los peninsulares a quienes pretendieron asociar con el despotismo y la “arbitrariedad”» (PERALTA 2005a). En el contexto de estas luchas, el cabildo elegido en 1814 en el Cusco fue sorprendido por un grupo más radicalizado que buscaba la separación de la Corona y que le pidió a la autoridad municipal elegida reconocerlos como gobierno legítimo. Al negarse, el mismo pedido fue hecho a la Diputación Provincial que sí reconoció a los revolucionarios como gobierno (PERALTA 1996: 107). Si bien la revolución no nació directamente de las elecciones, fue al calor de los debates constitucionales electorales que algunos sectores se fueron radicalizando, y viendo lo que se podía o no podía lograr a través de las urnas, algunos asumieron posiciones mucho más extremas que resultaron en el levantamiento del Cusco.

La falta de estudios sobre las elecciones en el resto del período independentista, así como lo poco que se ha hecho sobre las primeras experiencias con el sufragio dadas en la era republicana, no hacen posible un análisis detallado sobre la trascendencia real de las elecciones en los conflictos de este período. Los trabajos de Cristóbal Aljovín y Valentín Paniagua muestran, no obstante, que las elecciones cumplieron un rol importante en los procesos de creación institucional de inicios de la República y fueron un pilar desde donde se sostuvo la representación (ALJOVÍN 2000, PANIAGUA 2003). Los caudillos militares

tuvieron un interés generalizado en legitimar su poder por medio de elecciones que, como muestra César Gamboa, fueron controladas por los poderes locales pues en cada proceso se elaboraban los padrones a escala municipal, parroquial o provincial por una comisión de notables o una mesa calificadora que emanaba del mismo cuerpo de electores (GAMBOA 2005: 190). El resultado concreto de ello es que el sistema era regulado y controlado por las élites que decidían quién tenía acceso al voto y quién no.

El caso de la elección del Presidente en 1834 es un ejemplo claro de los límites de las elecciones en este período. Fue el Congreso, elegido para encargarse del cambio constitucional estipulado en la Carta política de 1828, quien decidió que habiendo Agustín Gamarra cumplido su período como Presidente constitucional, debía ser reemplazado y procedió a tomar atribuciones electorales y elegir como Presidente a Luis José de Orbegoso. Esto llevó a un enfrentamiento abierto entre el Ejército y los liberales que desencadenó una guerra civil, descrita por Jorge Basadre como la más «popular» de todas las dadas en este período pues fue la población civil de la ciudad de Lima la que se enfrentó de manera directa al ejército (BASADRE 2002 [1929]: I, 251-257). La legitimidad de la elección presidencial fue un factor importante en el cuestionamiento a Orbegoso, ya que debido a la forma en que había sido electo, era posible poner en tela de juicio la validez de su elección y, por ende, la legalidad de su gobierno.

Si bien estas fueron unas elecciones reñidas que terminaron en una guerra civil, la misma se detuvo en tan solo unos meses con el llamado a la cordura por parte de uno de los militares involucrados, José Rufino Echenique, quien en Maquinguayo decidió, en vez de dar batalla, abrazarse con quienes hasta entonces habían sido sus enemigos. Una década más tarde, después de las convulsiones desatadas por la implantación de la Confederación Perú-boliviana el mismo Echenique sería quien amenazaría a los civiles organizados en Lima en la llamada Semana Magna que buscaba mantener al Ejército fuera de la capital. Las elecciones que le siguieron a estas guerras civiles, como lo ha expresado Peralta (1997), fueron sin embargo una búsqueda por la legitimidad perdida por los regímenes anteriores.

Las elecciones de 1844, así como la capacidad de Ramón Castilla para instaurar la estabilidad institucional hicieron posible que, por primera vez en la historia republicana, fuera un régimen estable el que llamara, al acercarse el

final de su período, a elecciones presidenciales de ámbito nacional (RAGAS 2003). Dado que la reelección inmediata era imposible, el Presidente debió buscar a alguien destinado a sucederlo e inicialmente dio su respaldo a Echenique. El apoyo del Presidente significó un gran sostén para su candidatura, pues contó con la crucial ayuda de los prefectos y subprefectos. El reglamento electoral de 1849, que seguía los lineamientos de los anteriores, les daba a los notables control sobre las mesas parroquiales pues eran ellos quienes decidían quiénes tenían derecho al voto, así como quién podía ser parte de las juntas (GAMBOA 2005: 195). Fue justamente debido a este control sobre las mesas que la campaña electoral no comenzó realmente hasta que se formaron los colegios electorales. Fue en este momento en que se organizó el Club Progresista, con la idea de influenciar a los electores para que apoyasen la candidatura del civil Domingo Elías (A. LOAYZA 2005). Este no fue el único grupo político en constituirse en torno a un club, y se dieron por primera vez discusiones ideológicas organizadas y en gran parte lideradas por los liberales de segunda generación que habían sido influenciados por las ideas de las revoluciones europeas de 1848 (SOBREVILLA 2002).

A mediados de siglo se ve que las elecciones de 1850 son un parte aguas en la historia electoral decimonónica, no solo porque fueron las primeras en tener nuevos modos de funcionamiento con campañas más ideológicas y grupos organizados, sino que fueron también las últimas en darse bajo el modelo gaditano. Sin embargo, los resultados fueron cuestionados y uno de los temas más discutidos fue el de la potencial compra de votos. Enriquecido con las ganancias del guano, era posible imaginar que el Estado usara el dinero para obtener votos en apoyo al candidato que favorecía. Es importante notar, como lo ha hecho en varias ocasiones Eduardo Posada Carbó, que la necesidad de comprar un voto es en sí misma evidencia de un sistema electoral competitivo, pues en un sistema donde no cabe la posibilidad de perder, no es necesario gastar dinero en comprar votos (POSADA CARBÓ 2000). Hasta qué punto se compraron votos en 1850, es difícil de establecer. Lo que es importante es la acusación de que las elecciones habían sido fraudulentas, pues ello motivó a los liberales y radicales a levantarse en contra del gobierno de José Rufino Echenique en 1854 y llevar a cabo muchos de los cambios por los que habían estado abogando por varios años (SOBREVILLA 2004).

Los liberales y radicales peruanos de mediados del siglo XIX habían criticado las elecciones indirectas y, tras su victoria en la revolución, lograron imponer por un corto período un sistema electoral diferente (GAMBOA 2005: 201-203). La revolución de 1854 se dio en gran medida debido a la derrota electoral de los grupos progresistas en 1850, y fue por ello que buscaron imponer un cambio electoral, pues percibían que de otra forma les hubiera sido imposible llegar al poder. Esta experiencia nos invita a preguntarnos hasta qué punto estuvieron relacionadas las recurrentes revoluciones y revueltas del siglo XIX con fallidos procesos electorales y la esperanza de conquistar el poder por otros medios para poder así implementar los cambios que se juzgaban necesarios.

Las elecciones directas duraron un tiempo muy corto, y, en todo caso, es preciso considerar cuán universales fueron realmente los comicios de 1855, pues si bien los liberales le dieron el voto a los esclavos recién liberados, se lo quitaron a todos los que habían apoyado al régimen de Echenique, que en el momento había sido un gobierno constitucional resultado de elecciones. Ello motivó algunos de los principales cuestionamientos sobre estas elecciones y eventualmente el retorno a las elecciones indirectas en 1860 (MONSALVE 2005). Según lo muestra Gamboa, el sistema electoral en este período se basó cada vez más en la convivencia y las alianzas entre las élites, los poderes locales, los clubes políticos y los nacientes partidos (GAMBOA 2005: 201-202). En un espacio donde las elecciones eran actos públicos y la idea del voto secreto aún no existía, el extensivo uso del clientelismo político es innegable. En mi estudio de las elecciones al Congreso de 1860 en la provincia de Quispicanchis, en el Cusco, se explica cómo las redes de patrones se extendían desde Lima y las ciudades provinciales hasta los espacios rurales donde votaban los indios e iban en ambas direcciones, unos proveyendo a los patrones de votos a cambio de mejoras tangibles como creación de municipalidades, puestos en la administración pública o facilidades para la compra de tierras dependiendo de las necesidades (SOBREVILLA 2010). Lo que queda muy en claro también es que, a pesar de ello, las élites no lograron controlar por completo las elecciones, e incluso que las divisiones entre las élites se vieron reflejadas en el espacio electoral.

En este contexto se desarrolló en el Perú una estrategia para combatir el sistema electoral exclusivista, que ha sido descrito en detalle por Vincent Peloso como el de las «mesas paralelas» (PELOSO 1996). Cuando un candidato

consideraba que los resultados en una de las mesas de sufragio podrían estar controlados por sus enemigos políticos, organizaba una mesa paralela donde podían ir a votar quienes lo apoyaban y que temían a las represalias si votaban en la mesa principal. Luego, las juntas provinciales y eventualmente el Congreso debían decidir cuál era el candidato «legal». En algunos casos se llegaron a establecer hasta tres mesas paralelas, trasladándose entonces la labor real de «elegir» a las juntas provinciales y al Congreso; se estableció así la tradición de ganar «en mesa». En ciertas ciudades y en algunas elecciones, las luchas por el control de las mesas llegaron a ser batallas campales, a piedra y bala.

Esta fue sin duda una de las prácticas más problemáticas en la historia electoral peruana, y uno de los principales argumentos para llevar adelante la reforma electoral. Como ha sostenido Mücke, para entender las elecciones es necesario mirar toda la campaña electoral y no solamente el día de las elecciones, pues en este período los comicios se daban por partes y podían durar en total casi dos años (MÜCKE 2001: 318). El hecho de que las elecciones fueran indirectas resultaba en escenarios electorales muy diversos, desde las votaciones de primera instancia para elegir electores para los colegios provinciales, hasta las calificaciones de actas en el Congreso donde se podían llegar a cambiar los resultados de las elecciones. El trabajo tenía que darse entonces a muchos niveles, en la primera instancia era manejado a través de clientelas en las regiones y en coordinación con los diversos poderes locales, luego en el ámbito provincial para conseguir que fueran elegidos los candidatos «correctos» en las juntas electorales provinciales y finalmente en el Congreso. En todas esas instancias podían darse conflictos de diversa envergadura y en la práctica se llegó a extender el uso de las mesas paralelas como respuesta a las batallas campales que se armaban en los días de las elecciones.

Así fue como se llevó a cabo la elección de Manuel Pardo, que Basadre considera «verdadera» como sinónimo de democrática. El presidente Balta no podía ser reelecto e inicialmente apoyaba al ex presidente Echenique, quien buscaba rehabilitar su nombre después de haber sido acusado de fraude y de haber sido derrocado en 1854. Mücke muestra detalladamente cómo se dieron batallas campales entre los bandos organizados por la Sociedad de Independencia Electoral y los clubes que apoyaban a Echenique, desde la primera instancia de la elección, para controlar las mesas, hasta la última en el Congreso

donde el conflicto llegó a tal punto que en julio de 1872 el Ejército intervino para evitar que Pardo tomara el poder. Como explica Mc Evoy «la “plebe” desbordada y enfurecida» asesinó a los autores del golpe a los hermanos Gutiérrez y colgó sus cadáveres semidesnudos en las torres de la Catedral de Lima (MC EVOY 1997: 103). Fue entonces, en medio de este intenso conflicto, que se dio inicio al primer gobierno civil organizado en la República peruana.

Las elecciones presidenciales de 1875-1876 hicieron posible una de las únicas transiciones de un gobierno emanado de elecciones a otro donde se enfrentaron dos partidos políticos, los Civilistas y los Nacionalistas (J.C. LOAYZA 2005: 425-428). Mücke muestra que el sistema clientelista que había venido funcionando a lo largo del siglo XIX se mantuvo en vigencia y que el Partido Civil se fue consolidando más allá del liderazgo de Manuel Pardo, apoyando en estas elecciones a Manuel Ignacio Prado quien se encontraba en el exilio (MÜCKE 2004: 188-190). Una vez más, sin embargo, las elecciones se caracterizaron por su violencia, a pesar de que ambos lados intentaron desarmar a sus seguidores y las dualidades se vieron como en las demás elecciones anteriores (J.C. LOAYZA 2005: 437-439). Estas elecciones son muy importantes, pues fueron las últimas antes de la Guerra del Pacífico; reflejan, así, un momento anterior a la gran conflagración, pero se dan ya en un ambiente enrarecido por la crisis económica. Pardo dejó la presidencia, pero no la vida política y participó activamente en la campaña electoral al Congreso de 1877-1878, durante la cual se dio el levantamiento civilista contra Prado (MC EVOY 1997: 193). Luego de un corto exilio en Chile, Pardo volvió al Perú como Presidente del Senado, solo para ser asesinado en noviembre de 1878 en la puerta del Congreso. El conflicto electoral estuvo entonces presente en todo el período en que los civilistas estuvieron en el poder y dominó el espacio político hasta la Guerra del Pacífico.

El conflicto internacional interrumpió la práctica electoral tradicional y esta no se llegó realmente a recuperar. Como expone Aljovín el escenario de la posguerra estuvo dominado por los partidos que emergieron en ese contexto y estaban fuertemente identificados con sus líderes fundadores: Nicolás de Piérola y el Partido Demócrata, fundado en 1884, junto con el Partido Constitucional, fundado en 1885 por Andrés Avelino Cáceres, el héroe de la campaña de la Breña (ALJOVÍN 2005: 70). En 1886, tres años después de terminada la guerra con Chile y todavía enfrentando un conflicto interno,

Cáceres fue proclamado Presidente por un Consejo de Ministros, apoyándose en la Constitución de 1860 (Mc Evoy 1997: 260-263). Su período en el poder estuvo centrado en la reconstrucción del país después de la derrota, y uno de los aspectos que buscó reformar fue el de las elecciones. El desgaste sufrido en la segunda mitad del siglo XIX por el sistema indirecto con una amplia base de votantes llevó a un deseo de cerrar el acceso a las urnas a los analfabetos y de establecer las elecciones directas.

El proceso para cambiar la ley no fue tan sencillo y no se logró implementar para las elecciones presidenciales de 1890, cuando se pusieron en evidencia las profundas diferencias dentro del partido Constitucional, que presentó dos candidatos uno civil y otro militar (Mc Evoy 1997: 287-288). El militar Remigio Morales Bermúdez resultó elegido, posponiéndose el conflicto para la siguiente elección presidencial programada para 1894, pero que no llegó a darse porque Morales Bermúdez falleció y Cáceres asumió su cargo en febrero de 1895. El líder de los constitucionalistas, sin embargo, no duró más de un mes en el mando y fue derrocado por Piérola, quien aceptó formar un gobierno de transición mientras se daba paso a una nueva elección presidencial (PERALTA 2005: 77). Con Cáceres y sus seguidores en el exilio, esta fue la última elección donde participaron los indios analfabetos. Se llevó a cabo sin incidentes y una de sus primeras medidas fue el cambio en el sistema electoral.

Fue así como, después de tres décadas de intensos conflictos electorales y la irrupción de la Guerra con Chile, se logró dar finalmente el cambio constitucional para limitar el acceso al sufragio y establecer elecciones directas. Se terminó entonces con una larga trayectoria de amplia participación electoral. La ambición de limitar el sufragio a los analfabetos estuvo presente desde el mismo inicio de la República y fue de esta manera como se estableció el derecho en las leyes electorales y constituciones políticas. Se hicieron excepciones, inicialmente porque se tenía pensado alfabetizar a todos los peruanos en un par de décadas y se consideraba que el atraso se debía al descuido del régimen colonial. Ante la inhabilidad de incorporar a las mayorías indias y mestizas en el mundo letrado, se dio a mediados de siglo el primer debate serio, sobre el voto de los indios y analfabetos. En esa ocasión ganaron los liberales, que fueron también los propulsores del voto universal masculino directo. Sus propuestas no lograron calar lo suficientemente hondo y se regresó al sistema electoral amplio pero

indirecto, que prevaleció por tres décadas más sufriendo un terrible desgaste y siendo cada vez menos eficaz en mediar los conflictos entre las élites.

III. A MANERA DE CONCLUSIÓN: PRÁCTICAS ELECTORALES EN EL SIGLO XX

Entre 1896 y 1956 en el Perú solo votaron los hombres que sabían leer y escribir. En 1956, Manuel Odría le dio el voto a las mujeres, esperando obtener réditos en su campaña de reelección (AGUILAR 2003). No fue hasta 1980 que se amplió el voto a todos los mayores de dieciocho años, sin importar su grado de instrucción. A pesar de esto, las elecciones en el siglo XX no estuvieron exentas de escenas de violencia y manipulación, así como de la participación de quienes no tenían derecho a votar de una manera similar a la planteada por Irurozqui para Bolivia en un período anterior (PERALTA 2005b, LÓPEZ 2005). Es más, la interrupción del sistema democrático fue repetida durante este período, con golpes de Estado en 1914, 1919, 1930, 1948, 1962 y 1968 y un total de treinta y tres años de gobiernos de facto.

La aparente excepción a esta inestabilidad fue durante la llamada «República aristocrática» (1896-1912) cuando seis presidentes se sucedieron unos a otros a través de elecciones. Como nos recuerda Víctor Peralta, esto se debió en gran parte a «los tres pilares básicos de la ley: la reducción del mercado electoral, el control del sufragio por un ente centralizador y la distinción social y económica del electorado» (2005: 79). A pesar de esta aparente calma y de los controles establecidos, no fue posible erradicar el conflicto de las elecciones ya que hubo sectores, entre ellos los que se identificaban como liberales, que no se sentían representados por el sistema. Fue por esto que la violencia electoral continuó siendo endémica con levantamientos en 1900, 1904, 1907 y 1908 a cargo de Augusto Durand, quien estaba vinculado a sectores obreros y artesanos (PERALTA 2005: 87). La creciente organización de estos sectores, así como su interés en la participación política llevaron a la primera huelga general en 1911 y la organización obrera, junto con la división de los civilistas, hicieron posible en 1912 la elección de Guillermo Billingurst (COTLER 1978: 170-171).

El sistema llegó a un punto de quiebre durante el período de Billingurst, quien fuera derrocado dos años después de iniciar su gobierno. Consciente de su problemática llegada al poder, el general Óscar Benavides buscó legitimarse

por medio de las urnas de una manera similar a como lo habían hecho los militares en el siglo XIX. Benavides proponía una nueva reforma electoral inspirada en la Ley Sáenz Peña dada en Argentina en 1912 para ampliar el acceso a las urnas, pero controlando el proceso al requerir que el padrón electoral se hiciera con los registros militares (PERALTA 2005: 96). Benavides no logró que la ley pasara a tiempo para las elecciones y fue derrotado por el ex presidente José Pardo, el candidato de los civilistas. La ley se dio finalmente en 1915, pero no logró frenar la violencia desencadenada en las elecciones parlamentarias de 1917 y el sistema terminó por quebrarse con la reelección de Augusto B. Leguía en 1919, quien se encargó de desmantelar la República aristocrática y hacerse del poder por once años.

La Patria Nueva instaurada por Leguía buscaba cambiar el país completamente, y para hacerlo se promulgó una nueva Constitución en 1920, pero se mantuvieron las restricciones al voto. Los partidos tradicionales desaparecieron y el régimen fue muy exitoso en copar todos los espacios políticos, el régimen fue particularmente hábil para mantenerse en el poder y limitar la violencia electoral en los procesos de reelección. A inicios del proceso logró dar la impresión de que buscaba cambios reales, entre ellos incorporar a los indios al resto de la nación. Durante los años de bonanza Leguía presidió un período calmo y no fue hasta la prolongada crisis económica que siguió al desplome de la bolsa norteamericana que el régimen colapsó en 1930.

La crisis vivida entre 1930 y 1933 fue muy intensa, con la revolución de Sánchez Cerro, la Asamblea Constituyente de 1931 donde se debatió por primera vez la posibilidad de darle el voto a la mujer (AGUILAR 2002) y los diferentes gobiernos interinos que se sucedieron. Este fue también el momento del auge de los grandes partidos reformistas que habían aparecido ya en la década de 1920: la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) de Haya de la Torre, y el Partido Comunista liderado por José Carlos Mariátegui. El aumento de la población letrada, el crecimiento urbano e industrial así como el desarrollo de partidos políticos como el APRA y el Partido Comunista hizo cada vez más necesario que las élites buscaran otros medios para evitar perder el control sobre los resultados electorales. Recurrieron entonces al Ejército y sacaron de la participación legal a sus principales rivales, denominándolos «partidos internacionales» (LÓPEZ 2005). En este período, entonces, las elec-

ciones no cumplieron con los requisitos para ser democráticas, pero sí fueron una vez más una manera de resolver los conflictos entre las élites y en algunos casos pusieron en evidencia las profundas fracturas de la sociedad.

Como demuestra López, las elecciones de 1931, 1936, 1939 y 1945, si bien excluyeron tanto al APRA como al Partido Comunista, por lo menos presentaron más de una opción a diferencia de la reelección de Odría donde fue el candidato único, después de haber tomado el poder en 1948. Se trató de elecciones directas, secretas y obligatorias, pero donde solo podían sufragar los hombres mayores de 21 años que supieran leer y escribir (2005: 117) Si bien los conflictos en este período no fueron de la misma índole que los vistos en el siglo XIX o incluso durante la República aristocrática. Los enfrentamientos continuaron dándose debido a la exclusión de los dos principales partidos políticos y los militares recurrieron con frecuencia a la violencia para evitar la llegada del APRA al poder y buscando mediar entre las mayorías y las élites. Esto se vio en el caso de Odría, que quiso legitimarse a la manera decimonónica en el poder por medio de unas elecciones y que intentó volver a hacerlo infructuosamente en 1956.

El afán por conseguir un cambio, una reforma real se fue intensificando en la década de 1950 cuando el APRA perdió muchos de sus bríos al aliarse con sectores de la élite tradicional para lograr acceder a una cuota de poder. Fue de esta manera que surgieron otros partidos reformistas como Acción Popular y la Democracia Cristiana que buscaron llegar al poder por medio de las urnas. Estos partidos, con la ayuda de los militares, impidieron que el APRA tome el poder en 1962 y lograron la elección de Fernando Belaunde Terry. Para entonces, la necesidad de una reforma integral del sistema era evidente, pero ello no se consiguió por medio de una reforma electoral que permitiera una ampliación del universo electoral sino que se dio por medio de una intervención más de las fuerzas armadas que en 1968 interrumpieron el gobierno de Belaunde. Los cambios establecidos por el Gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas fueron profundos, y comenzó el desmantelamiento de las estructuras de poder de la élite que perdió su dominio sobre la tierra con la reforma agraria de 1969.

Cuando retornó la democracia en 1980 junto con la nueva Constitución de 1979 se instauró el voto universal, secreto, directo y obligatorio cambiando de manera profunda el escenario electoral. Se pudo hablar por primera vez de elecciones que no eran solo participativas y competitivas sino también

democráticas. A pesar de ello, los conflictos electorales no han desaparecido del todo y algunos temas en cuestión —como la obligatoriedad del voto, que lleva a personas de bajos recursos a votar para evitar pagar multa y que propicia ciertos resultados electorales—, conducen a planteamientos que por momentos recuerdan algunas de las críticas esgrimidas contra la expansión del voto y a favor de su limitación. Por ello, resulta importante evaluar el desarrollo de las prácticas electorales en la larga duración para buscar comprender las corrientes de pensamiento que tienen profundas raíces en el pasado. La mayoría de los estudios electorales suele detenerse en coyunturas particulares y describirlas con mucho detalle. Este trabajo toma la perspectiva opuesta con el ánimo de dilucidar las tendencias de largo plazo, sobre todo en lo referente al conflicto electoral, que fue prevalente tanto en el siglo XIX como en el XX.

En estos dos siglos se implementaron diferentes medidas para controlar al electorado y reducir el conflicto, pero ninguna logró realmente hacerlo. Desde el inicio del proceso con las elecciones durante las Cortes de Cádiz, el origen del conflicto estuvo en el lugar que debían ocupar los indios en la nación y si debían tener el derecho a ser ciudadanos. La monarquía hispánica, en el auge pleno del liberalismo doceañista, consideró que sí lo tenían y esto llevó a conflictos como los que se vivieron en los Andes por parte de las poblaciones que no querían aceptar ser iguales a los indios e incluso poder tenerlos como representantes. Con la llegada de la República se limitó la ciudadanía a quienes podían leer y escribir, pero se dieron excepciones para incluir a los indios y mestizos. Por un período corto, a mediados del siglo XIX una vez más se consideraron como ciudadanos a todos los hombres, aboliendo la esclavitud e instalando elecciones directas. Ello duró poco y se regresó a un patrón de control de las élites locales de la población indígena. A fines de siglo XIX se optó por restringir el voto al máximo y durante inicios del siglo XX se intentó limitar cada vez más el acceso a las urnas. Si bien la retórica fue para justificar la restricción al voto, lo real parece haber sido que se buscaba terminar con el conflicto; esto no se logró con tales limitaciones al acceso y el objetivo fue más bien el control de las poblaciones subalternas. En cierta manera, a las élites no les faltaba razón para temerle a los sectores que buscaban control pues estaban en minoría absoluta y, como lo demuestran los resultados de todas las elecciones desde 1980, ningún candidato que fue percibido como el representante de las élites llegó a ser elegido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR GIL, Roisida

- 2002 «El sufragio de la mujer: debate en el Congreso Constituyente de 1931-1932». *Elecciones*, enero-diciembre, vol. 1, n. ° 1, pp. 123-164.
- 2003 «La ampliación del cuerpo electoral. Ciudadanía, sufragio femenino y experiencia parlamentaria 1956-1962». *Elecciones*, enero-diciembre, vol. 2, n. ° 2, pp. 141-168.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal

- 2000 *Caudillos y constituciones*. México y Lima: Fondo de Cultura Económica.
- 2005 «Sufragio y participación política. Perú: 1808-1896». En: ALJOVÍN & LÓPEZ 2005: 19-74.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal & Sinesio LÓPEZ (eds.)

- 2005 *Historia de las elecciones en el Perú. Estudio sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ANNINO, Antonio

- 1995 *Historia de las elecciones en Iberoamérica. Siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

BASADRE, Jorge

- 1980 *Elecciones y centralismo en el Perú (Apuntes para un esquema histórico)*. Lima: Universidad del Pacífico.
- 2002^[1929] *La iniciación de la república*, 2 tomos, 2.^a edición. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

CHIARAMONTI, Gabriella

- 1995 «Andes o nación: la reforma electoral de 1896 en el Perú». En: ANNINO, Antonio (ed.). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, pp. 315-346.
- 2005a *Ciudadanía y en el Perú (1808-1860): Los itinerarios de la soberanía*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

2005b «A propósito del Debate Herrera-Gálvez: breves reflexiones sobre el sufragio de los indios analfabetos». En: ALJOVÍN & LÓPEZ 2005: 325-358.

COTLER, Julio

1978 *Clases, estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DAHL, Robert

1971 *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

GAMBOA, César

2005 «Los filtros electorales decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales Perú: 1822-1896». En: ALJOVÍN & LÓPEZ 2005: 179-226.

GLAVE, Luis Miguel

2001 «Antecedentes y naturaleza de la revolución del Cusco en 1814 y el primer proceso electoral». En: O'PHELAN GODOY, Scarlett (ed.). *La Independencia en el Perú: de los Borbones a Bolívar*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 77-97.

GUERRA, François-Xavier

1996 *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México: Fondo de Cultura Económica.

GUERRA, François-Xavier & Marie-Danielle DEMÉLAS-BOHY

1993 «Un processus révolutionnaire méconnu: l'adoption des formes représentatives modernes en Espagne et Amérique, 1808-1810». *Caravelle*, 60, Toulouse, pp. 5-57.

IRUROZQUI, Marta

1996 «Ebrios, vagos y analfabetos. El sufragio restringido en Bolivia, 1826-1952». *Revista de Indias*, vol. 56, n.º 208, pp. 697-742.

2004 *La ciudadanía en debate en América Latina. Discusiones historiográficas y una propuesta teórica sobre el valor público de la infracción*

electoral. Documento de Trabajo 139. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

KATZ, Richard S.

1997 *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press.

LOAYZA, Alex

2005 «El Club Progresista y la coyuntura electoral de 1849-1851». En: ALJOVÍN & LÓPEZ 2005: 395-424.

LOAYZA, Julio César

2005 «Elecciones y participación política: el proceso electoral de 1876» En: ALJOVÍN & LÓPEZ 2005: 425-454.

LÓPEZ, Sinesio

2005 «Perú 1930-1968: competencia y participación en el Estado oligárquico» (con la colaboración de M. Barrenechea). En: ALJOVÍN & LÓPEZ 2005: 109-178.

MC EVOY, Carmen

1994 *Un proyecto nacional en el siglo XIX. Manuel Pardo y su visión del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

1997 *La utopía republicana. Ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana (1871-1919)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MONSALVE, Martín

2005 «Del sufragio a la sociedad civil: Pánicos morales, utopías liberales y las campañas electorales limeñas de 1850 a 1858». En: DRINOT, Paulo & Leo GAROFALO (eds.). *Más allá de la dominación y la resistencia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 215-237.

MÜCKE, Ulrich

2001 «Elections and Political Participation in Nineteenth-Century Peru: The 1871-72 Presidential Campaign». *Journal of Latin American Studies*, vol. 33, mayo, pp. 311-346.

2004 *Political Culture in Nineteenth-century Peru. The Rise of the Partido Civil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

NÚÑEZ, Francisco

2005 «La participación electoral indígena bajo la Constitución de Cádiz (1812-1814)». En: ALJOVÍN & LÓPEZ 2005: 362-394.

O'PHELAN, Scarlett

2002 «Ciudadanía y etnicidad en las Cortes de Cádiz». *Elecciones*, vol. 1, n.º 1, pp. 165-185.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín

2003 *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo de Cultura Económica.

PELOSO, Vincent C.

1996 «Liberals, electoral reform, and the popular vote in mid-nineteenth-century Peru». En: PELOSO, Vincent C. & Barbara A. TENENBAUM (eds.). *Liberals, Politics, and Power. State Formation in Nineteenth-Century Latin America*. Londres: University of Georgia Press, pp. 186-211.

PERALTA RUIZ, Víctor

1996 «Elecciones, constitucionalismo y revolución en el Cusco, 1809-1815». *Revista de Indias*, LVI/206, pp. 99-131.

1997 «El mito del ciudadano armado. La Semana Magna de Lima y las elecciones de 1844». En: SABATO, Hilda (ed.). *Ciudadanía política y formación de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.

2005a «Los inicios del sistema representativo en Perú: Ayuntamientos constitucionales y Diputaciones provinciales (1812-1815)». En: IRU-ROZQUI VICTORIANO, Marta (ed.). *La mirada esquiva. Reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador, Perú), siglo XIX*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 65-92.

2005b «Los vicios del voto: el proceso electoral en el Perú 1896-1929». En: ALJOVÍN & LÓPEZ 2005: 75-107.

POSADA CARBÓ, Eduardo

- 2000 «Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America». *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, pp. 611-644.

RAGAS ROJAS, José Frank

- 2003 «Ciudadanía, cultura política y representación en el Perú: la campaña electoral de 1850». Tesis de licenciatura. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2006 «Clío en las urnas. La historiografía electoral sobre el Perú. Estado de la cuestión y guía bibliográfica (1810-1930)». *Elecciones*, vol. 5, N.º 6, pp. 243-272.

SABATO, Hilda

- 2001 «On political citizenship in nineteenth-century Latin America». *The American Historical Review*, vol. 106, N.º 4, pp. 1290-1315.

SALA I VILA, Nuria

- 1993 «La constitución de Cádiz y su impacto en el gobierno de las comunidades indígenas en el virreinato del Perú». *Boletín Americanista*, 42-43, pp. 51-70.
- 1996 *Y se armó el tole tole: Tributo indígena y movimientos sociales en el virreinato del Perú, 1784-1814*. Ayacucho: Instituto de Estudios Regionales José María Arguedas.

SOBREVILLA, Natalia

- 2002 «The Influence of the European Revolutions of 1848 in Peru». En: Thompson, Guy (ed.). *1848 in the Americas*. Londres: Institute of Latin American Studies, pp. 191-216.
- 2004 «El proyecto Liberal, la Revolución de 1854 y la Convención de 1855». En: McEVOY, Carmen (ed.). *La experiencia burguesa peruana*. Madrid y Fráncfort: Veuvert Verlag, Iberoamericana, pp. 223-243.
- 2009 «Batallas por la legitimidad: constitucionalismo y conflicto político en el Perú del siglo diecinueve (1812-1860)». *Revista de Indias*, vol. 69, n.º 246, pp. 101-128.

2010 «The Enduring power of Patronage in Peruvian elections: *Quispicanchis* 1860». *The Americas*, vol. 67, n.º1, pp. 31-55.

VILLARÁN, Manuel Vicente

1962[1931] «El voto indio y la geografía electoral». En: *Páginas escogidas*. Lima: Imprenta Villanueva, pp. 233- 236.

1962[1918] «Costumbres electorales». En: *Páginas escogidas*. Lima: Imprenta Villanueva, pp. 197-205.

[Sobre la autora]

NATALIA SOBREVILLA

Peruana. Es profesora en la Universidad de Kent en Canterbury, Inglaterra. Se licenció en historia en la Pontificia Universidad Católica del Perú en 1996. Es Magíster por la Universidad de Viena y la Universidad de Londres y completó su doctorado en el Instituto de Estudios de las Américas en 2005. Fue profesora en la Universidad de Yale entre 2005 y 2007, donde también completó un posdoctorado y ha sido becaria de la John Carter Brown Library. Su libro *Andrés de Santa Cruz: the caudillo of the Andes* fue publicado por Cambridge University Press en 2011. Actualmente coordina una red de investigación sobre el impacto de la Constitución de Cádiz, además de un proyecto de digitalización de periódicos regionales financiado por la Biblioteca Británica.

El control constitucional de las resoluciones electorales en el Perú

CÉSAR LANDA

<clanda@pucp.edu.pe>

Profesor de Derecho constitucional
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

[Resumen] Este trabajo analiza los límites entre el derecho constitucional y el derecho electoral en la aplicación de criterios que garanticen la participación política y que, a su vez, respeten los requisitos y garantías de libertad e igualdad del sufragio ciudadano. El autor parte de un concepto amplio de democracia, el cual supera la concepción restringida de considerarla solamente como un método electoral y un conjunto de reglas que organizan las elecciones. Este vasto concepto permite la aplicación de los criterios constitucionales en dicha materia. El artículo muestra el debate surgido en la legislación peruana y sus instituciones.

[Palabras clave] Partidos políticos, profesionalización de la política, calidad de la democracia, América Latina.

[Title] The constitutional control over electoral decisions in Peru

[Abstract] This paper examines the boundaries between constitutional law and electoral law in the application of criteria that guarantee political participation and which, in turn, fulfil the requirements needed to ensure the freedom and equality of the electorate's suffrage. The author takes a broad concept of democracy, which exceeds the narrow conception of considering it only as an electoral method and a set of rules that organize the elections. This broad concept allows constitutional criteria to be applied in this regard. The article refers to the resulting debate in Peruvian law and its institutions.

[Keyword] Constitutional jurisprudence / electoral law / electoral decisions / electoral institutions / Peru / Constitutional Court.

Landa, César. «El control constitucional de las resoluciones electorales en el Perú». En: ELECCIONES, 2011, enero-diciembre, v. 10, n.º 11, pp. 33-60.

[Recibido] 09/08/11 & [Aceptado] 24/11/11

INTRODUCCIÓN

El Tribunal Constitucional (TC) ha establecido en su jurisprudencia que, conforme al artículo 43.º de la Constitución, el Estado peruano es un Estado social y democrático de derecho.¹ De ello se desprende que es inherente al Estado constitucional el reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo —principio político de soberanía popular—, y que su voluntad se plasma en la Constitución Política del Estado —principio jurídico de supremacía constitucional— (VEGA GARCÍA 1985: 15-37).

De estos dos principios surge la fuerza normativa de la Constitución, que expresa la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado; de manera tal que, a partir de la ley, los reglamentos, las sentencias, las resoluciones y los contratos, toda persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de sus derechos y obligaciones.

Pero es el Derecho electoral —la rama del Derecho constitucional—, el que regula la capacidad de participar de manera activa «en la vida política, económica, social y cultural de la Nación», de los ciudadanos, partidos y organizaciones políticas, entre otros, según reconoce y exige el artículo 2.º, inciso 17 de la Constitución. Por ello, el Derecho electoral puede ser considerado como una especialidad del ordenamiento jurídico constitutiva de la democracia participativa.

El principio democrático, contenido en el artículo 45.º de la Constitución, según el cual el poder del Estado emana del pueblo, implica que la titularidad de los cargos públicos solo puede ser legítima si su origen —de manera mediata o inmediata—, se funda en un acto concreto que expresa la voluntad popular, y siempre que su ejercicio se haga con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

Sin embargo, la democracia no puede ser únicamente un método electoral, ni el Derecho electoral un conjunto de reglas que organicen las elecciones; sino que es necesario regular unas elecciones y un sistema electoral que se rodeen de imprescindibles requisitos y garantías de libertad e igualdad del sufragio

¹ STC 4677-2004-AA, de fecha 25 de diciembre de 2005, caso CGTP.

ciudadano. Ello pone en relación directa a la teoría general del Derecho electoral y su objeto —las elecciones— con el Derecho constitucional. Así, se puede ratificar que el Derecho electoral es una aplicación del Derecho constitucional (GARCÍA SORIANO 1999). Y eso en un doble sentido.

El primer sentido se refiere a que es el propio texto constitucional el que fija los principios de soberanía popular y supremacía constitucional, la atribución de la titularidad electoral al pueblo, la regulación de su ejercicio que consagra un sistema electoral tripartito —el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)— como expresión del principio de control y balance de poderes, entre otros.² Por ello, los mandatos contenidos en los preceptos constitucionales que configuran el Estado constitucional y la democracia resultan mandatos indisponibles para el legislador.

En cuanto al segundo sentido, se afirma que la democracia se fundamenta en la aceptación de la persona humana y su dignidad como el inicio y el fin del Estado (artículo 1.º de la Constitución). Por esto, su participación en la formación de la voluntad político-estatal es presupuesto indispensable para garantizar el máximo respeto a la totalidad de sus derechos constitucionales; y, además, aquellos derechos de vinculación directa con la consolidación y estabilidad de una sociedad democrática constituyen, especialmente, garantías institucionales de esta (BÖCKENFÖRDE 1993: 61).

Este es el punto de partida de la teoría democrática-funcional (LANDA 2007), que concibe los derechos de la persona desde la perspectiva de los objetivos o funciones públicas y del Estado constitucional, en el marco de una democracia deliberativa.³ Vale decir, se pondera el carácter cívico de los derechos

² Consustanciales son el principio de separación de poderes (artículo 43.º de la Constitución), los mecanismos de democracia directa (artículo 31.º de la Constitución), las instituciones políticas (artículo 35.º de la Constitución), el principio de alternancia en el poder y de tolerancia (STC 0042-2004, fundamento 3); así como el respeto y garantía de los derechos fundamentales.

³ Sin embargo, dichas tesis de la democracia-funcional de los derechos fundamentales no dejan de presentar interrogantes acerca de la posible presión social contra la aparición de nuevos derechos que se originan en los valores periféricos del consenso democrático existente. En efecto, los casos de la libertad de expresión o del derecho electoral, entendidos como nuevos derechos fundamentales absolutos, pueden dar lugar a la transmisión de ideas y programas políticos que no sean fácilmente cuestionables desde una posición democrática valorativa, por ejemplo. Ello que genera y abre un debate acerca de los límites y diferencias jerárquicas entre los derechos fundamentales, sobre todo cuando aportan una carga político-social.

fundamentales. En tal sentido, aquellos no son bienes jurídicos de libre disposición, sino que presentan límites que los ciudadanos de una comunidad democrática detentan, a la par que el deber de fomentar el interés público.

Entre estos se encuentran, de manera particular, los denominados derechos políticos, enumerados en los artículos 2.º, inciso 17, y 30 a 35; los derechos a las libertades de información, opinión e información (artículo 2.º, inciso 4); de acceso a la información pública (artículo 2.º, inciso 5); de asociación (artículo 2.º, inciso 13) y de reunión, previsto en el artículo 2.º, inciso 12 de la Carta Fundamental. Ello no supone desconocer la garantía del conjunto de derechos que se derivan de la máxima consagración normativa y valorativa dada al principio-derecho de la dignidad humana.⁴ Aquí se percibe la clara influencia de la teoría de la integración de Smend (1928), que ubica al hombre como ser político en relación directa con el Estado, como expresión del derecho político. Por ello, como señala Böckenförde, «el objeto (*Aufgabe*) y la función (*Funktion*) pública y democrático-constitutiva es lo que legitima los derechos fundamentales, y también lo que determina su contenido» (1996: 61).

En suma, ante una sociedad en la que no se encuentren plenamente garantizados estos derechos, cabe afirmar que, o no es una comunidad democrática, o su democracia, por incipiente y debilitada, se encuentra desnaturalizada. Los poderes constituidos —como el TC y el JNE, entre otros—, deben su origen, su fundamento y el ejercicio de sus competencias a la Constitución antes que a la ley. De manera que, ni se encuentran desvinculados de la Constitución ni, por ese hecho, carecen de adecuados y eficaces mecanismos de control jurídico sobre la forma como ejerce sus atribuciones constitucionales.

Precisamente, por ser órganos constitucionales del Estado y, en esa condición, al tratarse de entidades dotadas de competencias que deben ejercerse dentro de los límites de la Constitución y las leyes, entonces, no es admisible que se pueda postular que su ejercicio antijurídico no pueda ser objeto de control jurisdiccional.⁵ Es decir, por razón de competencia —*ratione materiae*— existe un *primus* inter pares en materia constitucional y otro en materia electoral; no obstante, de cuestionarse una decisión electoral por violar la Constitución,

⁴ STC 2273-2005-PHC, de fecha 13 de octubre de 2006, caso Karen Mañuca (fundamento 10).

⁵ STC 0014-2002-AI, de fecha 25 de enero de 2003, caso Colegio de Abogados del Cusco (fundamento 61).

no queda agotada la jurisdicción nacional, sino que le compete al TC revisar el caso a pedido de parte.

Ello, a partir de la declaración de principio de que en un Estado constitucional de Derecho no existen (ni pueden auspiciarse) zonas exentas de control constitucional, más allá de aquellas que la propia Constitución pueda haber establecido con carácter excepcional,⁶ verbi gracia a través de las llamadas *political questions* (LANDA 2000: 111-140), pero no en materia de derechos fundamentales. Esto último equivaldría a proclamar que, en el Estado constitucional de derecho, el texto supremo puede ser rebasado o afectado y que, contra ello, no exista control jurídico alguno.⁷

En consecuencia, la prohibición del control constitucional a los procesos electorales constituye un viejo resabio del superado principio de la soberanía absoluta de la ley; al cual, en el caso peruano, apeló el Congreso para modificar el Código Procesal Constitucional (CPC) y no permitir control alguno ni establecer límites al JNE en el tema electoral. Lo anteriormente descrito entró en colisión con la soberanía de la Constitución y la tutela de los derechos fundamentales, lo que puso de manifiesto en democracia los conflictos constitucionales entre el TC y el JNE, entre los años 2003-2007.

La controversia inicial se explica en la confrontación de dos principios: por un lado, el principio de constitucionalidad defendido por el TC; y, por otro lado, el principio de legalidad defendido por el JNE. Posteriormente, sin embargo, se ha moderado la tensión institucional debido a la corrección de la normatividad electoral acorde con los fallos del TC. Pero también, gracias a que este último se ha autolimitado con el autodenominado «amparo-electoral» y a que el JNE motiva constitucionalmente sus resoluciones, fundamentándose en sentencias constitucionales.

En su momento, el control del TC de las resoluciones del JNE, produjo un álgido debate acerca de los alcances y límites de la justicia constitucional y de la propia naturaleza del Tribunal. En tal sentido, corresponde en lo que sigue de este artículo dar cuenta y realizar algunos comentarios al proceso de

⁶ STC 1230-2002-HC, de fecha 29 de agosto de 2002, caso Tineo Cabrera (fundamento 5).

⁷ STC 1941-2002-AA, de fecha 20 de marzo de 2003, caso Almenara Bryson (fundamento 7); STC 2409-2002-AA, de fecha 10 de diciembre de 2002, caso Gonzáles Ríos (fundamento 1).

constitucionalización de la justicia electoral, a partir de las sentencias del TC y de las resoluciones del JNE.

I. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL

Desconocer la vinculación del JNE a la Constitución y a los derechos fundamentales que ella reconoce, al convertir sus resoluciones en materia electoral en irrevisables por un órgano judicial independiente, consagra potencialmente la impunidad para las violaciones constitucionales en las que se puedan incurrir en estas.

Supuesto que no solamente puede suceder, sino que, en efecto, ha sucedido con anterioridad a dicha reforma bajo comentario, y que fue declarada inconstitucional por el TC. Debe bastar recordar lo ocurrido al ciudadano Juan Genaro Espino Espino, contra quien se interpuso una tacha con la finalidad de impedir su participación en los comicios municipales de noviembre de 2002, por tener una acusación penal en trámite.⁸ No obstante, esta tacha fue declarada fundada por el Jurado Electoral Especial (JEE) de Ica, en clara violación de la presunción de inocencia reconocida en el artículo 2.º, inciso 24, literal e) de la Constitución y del derecho fundamental de participación política previsto en el artículo 31.º *in fine* de la Constitución. La impugnación contra la resolución del JEE fue denegada por el JNE, aduciendo que, en materia de tachas, el JEE era instancia única; lo que suponía además una clara violación de los derechos fundamentales a la presunción de inocencia y a la pluralidad de instancias, reconocidos en los artículos 2.º, inciso 24, literal e) y 139.º, inciso 6 de la Constitución.

En dicha sentencia, el TC estableció los criterios desarrollados hasta el momento, en los siguientes términos:

[...] No cabe invocar la existencia de campos de invulnerabilidad absoluta al control constitucional, so pretexto de que la Constitución confiere una suerte de protección especial a determinadas resoluciones emitidas por parte de determinados organismos electorales. En efecto, aun cuando de los artículos 142.º y 181.º de la Norma Fundamental, se desprende que en materia electoral no cabe revisión judicial de las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones, y que tal organismo representa la última instancia en tal asunto, dicho criterio solo puede considerarse como válido en tanto y en cuanto se trate de funciones ejercidas en forma debida o, lo que es lo mismo, compatibles con el cuadro de valores materiales reconocido

⁸ STC 2366-2003-AA, de fecha 7 de abril de 2004, caso Espino Espino.

por la misma Constitución. Como es evidente, si la función electoral se ejerce de una forma que resulte intolerable para la vigencia de los derechos fundamentales o quebrante los principios esenciales que informan el ordenamiento constitucional, no solo resulta legítimo sino plenamente necesario el control constitucional, especialmente cuando éste resulta viable en mecanismos como el amparo.

En un contexto como el anteriormente descrito queda absolutamente claro que, cuando resoluciones como las emitidas en sede judicial, pretenden apoyarse en un criterio consistente en una ausencia de mecanismos de control o fiscalización jurisdiccional, se incurre en una lectura no solo sesgada sino unilateral de la Constitución, porque se pretende adscribir a los organismos electorales a una concepción de autarquía funcional opuesta a la finalidad de respeto a la persona que, desde una perspectiva integral, postula la misma Norma Fundamental. Como ya se ha enfatizado en otro momento, no pueden admitirse como razonables o coherentes interpretaciones tendientes a convalidar ejercicios irregulares o arbitrarios de las funciones conferidas a los órganos públicos, puesto que un Estado solo puede predicarse como de Derecho cuando los poderes constituidos no solo se desenvuelvan con autonomía en el ejercicio de sus competencias, sino que, sobre todo, respeten plenamente y en toda circunstancia los límites y restricciones funcionales que la misma Carta establece, sea reconociendo derechos elementales, sea observando los principios esenciales que, desde el Texto Fundamental, informan la totalidad del ordenamiento jurídico [...]. (Fundamentos 4 y 5)

En otro caso paradigmático, el TC tuvo conocimiento de una demanda cuyo objeto era obtener la nulidad de la Resolución N.º 315-2004-JNE, expedida por el JNE; y que, tras declarar fundada la apelación presentada contra el acuerdo formalizado mediante Resolución de Concejo N.º 039-2004-CDC/A, ordenó la vacancia del recurrente en el cargo de alcalde de la Municipalidad Distrital de Canchaque-Piura, por la causal de nepotismo, prevista en el inciso 8 del artículo 22.º de la Ley N.º 27972 —Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)—.⁹ A criterio del demandante, ello contravino el derecho fundamental al debido proceso, previsto en el artículo 139.º, inciso 3 de la Constitución.

Con esta sentencia, el Tribunal tuvo la oportunidad de determinar, previamente a la reforma legislativa del artículo 5.º, inciso 8 del Código Procesal Constitucional (CPC), si los artículos 142.º y 181.º de la Constitución instituyen a las resoluciones del JNE como zonas exentas de control constitucional y, consecuentemente, como exceptuadas de ser sometidas a una evaluación de validez constitucional mediante el proceso de amparo previsto en el artículo 200.º, inciso 2 de la Constitución. Lo anterior se acompañó además del análisis sobre el carácter vinculante de los tratados sobre derechos humanos y las decisiones de

⁹ STC 5854-2005-PA, de fecha 8 de noviembre de 2005, caso Lizana Puelles.

los tribunales internacionales de derechos humanos para el Derecho electoral, con especial incidencia en la interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos del artículo 8.º (Garantías Judiciales) y 25.º (Protección Judicial) de la Convención Americana de Derechos Humanos en el caso *Yatama vs. Nicaragua* (Sentencia del 23 de junio de 2005). Así, dicho órgano de justicia supranacional expuso:

[...] Si bien la Constitución de Nicaragua ha establecido que las resoluciones del Consejo Supremo Electoral en materia electoral no son susceptibles de recursos ordinarios o extraordinarios, esto no significa que dicho Consejo no deba estar sometido a controles judiciales, como lo están los otros poderes del Estado. Las exigencias derivadas del principio de independencia de los poderes del Estado no son incompatibles con la necesidad de consagrar recursos o mecanismos para proteger los derechos humanos.

Independientemente de la regulación que cada Estado haga respecto del órgano supremo electoral, éste debe estar sujeto a algún control jurisdiccional que permita determinar si sus actos han sido adoptados al amparo de los derechos y garantías mínimas previstos en la Convención Americana, así como los establecidos en su propia legislación, lo cual no es incompatible con el respeto a las funciones que son propias de dicho órgano en materia electoral. Este control es indispensable cuando los órganos supremos electorales, como el Consejo Supremo Electoral en Nicaragua, tienen amplias atribuciones, que exceden las facultades administrativas, y que podrían ser utilizados, sin un adecuado control, para favorecer determinados fines partidistas. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta las particularidades del procedimiento electoral.

Por todo lo expuesto, la Corte concluye que el Estado violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25.1 de la Convención Americana [...]. (Parágrafos 174 al 176)

De ahí que, el Tribunal haya postulado en la citada sentencia las manifiestas similitudes entre el caso peruano y el nicaragüense. El artículo 173.º de la Constitución nicaragüense es sustancialmente análogo a los artículos 142.º y 181.º de la Constitución peruana, en tanto que el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua es homólogo al Jurado Nacional de Elecciones peruano. De esta manera, el Colegiado concluyó que insistir en una interpretación aislada de los artículos 142.º y 181.º de la Constitución, pretendiendo que las resoluciones del JNE en materia electoral estén exceptuadas del control constitucional a través del proceso constitucional de amparo, suponía incurrir en una manifiesta irresponsabilidad, ya que situaba al Estado peruano frente a la cierta e inminente condena, por parte del Sistema Interamericano sobre Derechos Humanos, por violar el artículo 25.1 de la Convención.

En un tercer y último caso bajo comentario, el Tribunal Constitucional resolvió declarar nula la Resolución N.º 156-2005-JNE, expedida por el JNE el 6 de junio de 2005. En dicha resolución se declaró la vacancia en el cargo del señor Arturo Castillo Chirinos, alcalde de la Municipalidad Provincial de Chiclayo, a sabiendas de que la Corte Suprema de Justicia aún no se había pronunciado en última instancia, en un proceso penal seguido en su contra.¹⁰ En consecuencia, el TC declaró nulo todo acto expedido a su amparo, lo que alcanzaba a la Resolución N.º 1186-2006-JNE, en la que el JNE sostuvo que la decisión adoptada sobre la vacancia se sustenta en la teoría de los hechos cumplidos.

Así lo señala el Tribunal en la referida sentencia que declaró fundada la demanda de amparo formulada por dicho burgomaestre, en razón de que el JNE no tuvo en cuenta que no basta la existencia de una sentencia penal condenatoria, sino que, además, es necesario que esta haya alcanzado firmeza; ergo, que haya devenido en cosa juzgada, a fin de no vulnerar los derechos fundamentales, reconocidos también en los tratados internacionales sobre derechos humanos, de los que el Perú es parte obligada.

Pese a conocer fehacientemente que el proceso no había concluido y que se encontraba aún en trámite un recurso extraordinario de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia, el JNE decidió vacar al demandante, con lo que se vulneró su derecho a la presunción de inocencia, a participar de la vida política del país y a ser elegido representante; esto último se sustenta en que, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), a pedido expreso del propio JNE, excluyó al demandante del padrón electoral y canceló definitivamente la inscripción de su documento nacional de identidad por encontrarse supuestamente inhabilitado por el Poder Judicial, según lo afirmado por el JNE.

Como consecuencia, el demandante no solo estuvo impedido de emitir su voto en las elecciones políticas presidenciales y parlamentarias de 2006, sino que además, se le privó de su documento de identidad, negándole el ejercicio de sus derechos ciudadanos e imponiéndole la condición de «indocumentado», en contra del más elemental derecho de la persona: la dignidad humana.

¹⁰ STC 2730-2006-PA, de fecha 27 de julio de 2006, caso Castillo Chirinos.

Sobre este particular, el TC señaló que el JNE, al momento de remitir la comunicación al RENIEC, ya tenía pleno y cabal conocimiento de que el proceso seguido contra Castillo Chirinos se encontraba en trámite ante la máxima instancia de la justicia ordinaria y que la sentencia emitida por el vocal Lara Benavides había sido declarada nula, sin que existiera sentencia penal con calidad de cosa juzgada. Es más, al concluir el proceso penal seguido contra el alcalde vacado, con fecha 12 de mayo de 2006, se emitió la Resolución por la que se declaró extinguida la acción penal, dando por fenecido dicho proceso y ordenando la cancelación de los antecedentes del encausado, así como el archivamiento definitivo de la instrucción, con lo que quedó plenamente acreditado que, contra el demandante, no existió sentencia penal con calidad de cosa juzgada que sustente la decisión del JNE.

Por otro lado, el JNE señaló en su Resolución N.º 1186-2006-JNE, que a su juicio, para declarar la vacancia del demandante se sustentó en la teoría de los hechos cumplidos, pues existía una sentencia penal que no había sido revocada, la misma que fue emitida en segunda instancia. Este supuesto quedó desvirtuado en el propio proceso judicial, dada la inexistencia de una resolución penal firme que hubiera impuesto una pena privativa de libertad contra el demandante. Ello resulta más contundente si se toma en consideración que la sentencia judicial que sirvió de sustento a la resolución electoral impugnada fue declarada nula por la jurisdicción ordinaria.

La sentencia del TC estimó que el JNE había pretendido sustentar su decisión en el artículo 293.º del Código de Procedimientos Penales, el mismo que dispuso que el recurso de nulidad no impedía que se cumpliera la sentencia expedida. Con tal razonamiento se desconocía que, si bien dicho recurso no suspendía los efectos de una resolución judicial, tampoco le concedía efectos de cosa juzgada o firmeza. Por esta razón, para declarar la vacancia en el cargo de alcalde, no bastaba la existencia de una sentencia penal condenatoria, sino que, además, era necesario que esta hubiese alcanzado firmeza; pero, al no haberse producido este último elemento esencial, el JNE violó los derechos fundamentales a la presunción de inocencia y a la cosa juzgada, consagrados en los artículos 2.º, inciso 24, literal e) y 139.º, inciso 13 de la Constitución.

La sentencia del TC, en el caso Castillo Chirinos, consagró finalmente que:

[...] La pretendida irrevisabilidad (*sic*) de las resoluciones del JNE que lesionen los derechos fundamentales vulnera el derecho de acceso a la justicia como manifestación de la tutela jurisdiccional efectiva, reconocida ésta en el artículo 139.º [acápite] 3 de la Constitución, en concordancia con el artículo 200.º [acápite] 2 de la Carta Fundamental. En torno a ello este Tribunal precisó que:

‘[...] detrás del establecimiento de los procesos constitucionales de la libertad, se encuentra implícito el derecho a la protección jurisdiccional de los derechos o, lo que es lo mismo, el derecho a recurrir ante un tribunal competente frente a todo acto u omisión que lesione una facultad reconocida en la Constitución o en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Los artículos 142.º y 181.º de la Constitución tienen por propósito garantizar que ningún otro poder del Estado se arrogue la administración definitiva de justicia en asuntos electorales. Sin embargo, cuando el JNE ejerce sus funciones en abierta contravención de los derechos fundamentales, el asunto escapa de los contornos estrictamente electorales, tornándose en una cuestión de relevancia constitucional directa, pues, desde ese instante, en observancia del artículo 200.º [acápite] 2 de la Constitución, se reconoce el derecho al afectado de exigir jurisdiccionalmente la protección del derecho fundamental lesionado, mediante el proceso de amparo. Una interpretación contraria, no solo sería atentatoria del referido artículo 200.º [acápite] 2, sino también de su artículo 201.º que reconoce a este Tribunal como el órgano de control de la Constitución.

En efecto, el tópico, *strictu sensu*, no consiste en dirimir si el Tribunal Constitucional puede controlar los actos del JNE, sino tan solo en definir si tiene competencia para conocer de un asunto en el que los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución se encuentran vulnerados, al margen del órgano del que dicha afectación provenga. La respuesta afirmativa frente a esta interrogante surge del artículo 201.º de la Constitución, a la luz, por cierto, de todo el compendio valorativo de la Carta Fundamental, presidido por la dignidad humana, cuya protección no resigna este Colegiado [...].’ (Fundamentos 7 y 8)

Por todo ello, es posible concluir que estos casos —Espino Espino, Lizana Puelles y Castillo Chirinos—, son solo algunos ejemplos que ponen en evidencia la razonable y permanente posición del Tribunal Constitucional frente al JNE. Ello se condice con una adecuada interpretación de la defensa de los derechos fundamentales, institución que originalmente estaba recogida en el artículo 5.º, inciso 8 del Código Procesal Constitucional, pero que el Congreso anuló para limitar la tutela jurisdiccional en sede electoral.

II. SOBRE LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY N.º 28642

El Código Procesal Constitucional, Ley N.º 28237, que rige desde el 1 de diciembre de 2004, estableció en su artículo 5.º, inciso 8 que: «No proceden

los procesos constitucionales cuando: [...] 8) Se cuestionen las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, salvo cuando no sean de naturaleza jurisdiccional o cuando siendo jurisdiccionales, violen la tutela procesal efectiva. [...]». Este mandato es una consecuencia lógica del principio jurídico de la supremacía constitucional y se garantiza mediante el control que realiza el Tribunal Constitucional: con la finalidad de tutelar los derechos fundamentales y asegurar el principio de unidad y no contradicción del ordenamiento jurídico nacional (artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional).

Empero, como el proceso electoral y sus resultados constituyen una materia reservada al dominio del Jurado Nacional de Elecciones, a partir de una interpretación literal de los artículos 142.º y 181.º de la Constitución, este propuso al Congreso modificar dicha norma¹¹ para evitar cualquier tipo de revisión judicial de sus decisiones electorales, aun cuando pudiera cometerse una violación de un derecho fundamental. Así, el Congreso dictó la Ley N.º 28642 del 8 de diciembre de 2005, que modificaba el artículo 5.º, inciso 8 en los términos siguientes: «No proceden los procesos constitucionales cuando: [...] 8) Se cuestionen las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, bajo responsabilidad. Resoluciones en contrario, de cualquier autoridad, no surten efecto legal alguno. La materia electoral comprende los temas previstos en las leyes electorales y aquellos que conoce el Jurado Nacional de Elecciones en instancia definitiva».

En este contexto, el Colegio de Abogados del Callao planteó una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo único de la Ley N.º 28642, que invocaba la vulneración de los principios de supremacía de la Constitución (artículo 51.º de la Constitución); el principio de separación de poderes (artículo 43.º de la Constitución) y la tutela jurisdiccional efectiva (artículo 139.º, numeral 3 de la Constitución). Tal como fue de conocimiento público por la prensa, el titular del JNE, Enrique Mendoza, formuló cargos contra los magistrados del TC, atribuyéndoles presunta responsabilidad penal por la expedición de una resolución contraria a la ley, al haber admitido la demanda formulada por el Colegio de Abogados del Callao contra de la Ley N.º 28642,

¹¹ El proyecto de Ley N.º 13661/2005-JNE, presentado por el Jurado Nacional de Elecciones, a través de su Presidente, el señor doctor Enrique Javier Mendoza Ramírez, con fecha 9 de septiembre de 2005.

y permitir al JNE constituirse como partícipe, y no en litisconsorte necesario, en dicha demanda de inconstitucionalidad.

Sin embargo, con fecha 10 de julio, a partir de una real comprensión de las competencias del Tribunal según lo dispuesto por la Constitución, el Ministerio Público dictó la Resolución N.º 177-2007, firmada por la Fiscal de la Nación, Dra. Flora Adelaida Bolívar Arteaga. En esta se declaró improcedente la apertura de investigación preliminar contra los magistrados del TC, por la presunta comisión de los delitos de Abuso de Autoridad y Prevaricato, en agravio del JNE, por lo que se dispuso el archivo definitivo de los actuados.¹²

Resulta importante señalar que la modificación legislativa, introducida mediante la Ley N.º 28642, que impedía el control constitucional, tenía por objeto que las resoluciones dictadas por el JNE en materia electoral, en ningún caso, resultasen revisables en sede jurisdiccional, ordinaria ni constitucional. Ello debido a que, supuestamente, permitir la revisión de las resoluciones del JNE significaría contravenir los artículos 142.º y 181.º de la Constitución; con lo que, se afectaría la seguridad jurídica y se atentaría contra la autonomía atribuida constitucionalmente al JNE en el artículo 177.º de la Constitución.

El artículo 142.º de la Constitución, establece: «No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral [...]». Mientras que su artículo 181.º, dispone: «El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno».

A través de este pronunciamiento, el Tribunal siguió el criterio jurisprudencial, de sentencias precedentes, que consagró el «amparo-electoral» a partir

¹² La referida resolución, en su quinto considerando, señala: «Sin embargo, cabe indicar que la Constitución garantiza la división y separación de los Poderes del Estado, sobre el cual, reposa toda la estructura Democrática y Social del Estado de Derecho; siendo el Tribunal Constitucional, el órgano encargado del control de la Constitución y su interpretación, por ello, en los procesos de inconstitucionalidad, tiene la facultad de expulsar leyes o normas contrarias al ordenamiento legal; función que de ninguna manera puede ser entendida como una transgresión de la Ley o acto arbitrario».

de rechazar una interpretación literal y unilateral de dichos preceptos,¹³ propia del primer positivismo jurídico sustentado por el JNE. Dicho de otra manera, en virtud del tal interpretación, este órgano sostenía que, en ningún caso, sus resoluciones eran susceptibles de ser revisadas, ni siquiera en aquellos supuestos en los que resultaban manifiestamente contrarias a los derechos fundamentales de la persona; es decir, aun en los casos en que contravenían abiertamente la dignidad humana (artículo 1.º de la Constitución).

Frente a ello, el TC afirmó una Teoría de la Interpretación Constitucional, capaz de reconocer la particular estructura normativa de las disposiciones constitucionales que, a diferencia de la gran mayoría de las leyes, no responden en su aplicación a la lógica de subsunción (supuesto normativo - subsunción del hecho - consecuencia), sino que exige que los métodos de interpretación constitucional no se agoten en aquellos criterios clásicos de interpretación normativa (literal, teleológico, sistemático e histórico). Estos deben abarcar, entre otros elementos, una serie de principios que informan la labor hermenéutica del juez constitucional (HESSE 1983: 47-51).¹⁴ Es a la luz de estos criterios que debe llevarse a cabo la interpretación de los referidos artículos 142.º y 181.º de la Constitución.

Se erige, así, la interpretación constitucional como una necesaria consecuencia del tránsito producido del Estado legal al Estado constitucional.¹⁵ Ello trae consigo, fundamentalmente, el reconocimiento de la fuerza normativa de la Constitución, que se sustenta en su capacidad de vincular jurídicamente a todos los poderes públicos y en determinar la invalidez de todo acto o norma contrario a ella, según el principio de supremacía jurídica de la Constitución,

¹³ Las Sentencias 0010-2002-AI (caso Legislación Antiterrorista); 0023-2003-AI (caso Justicia Militar I); 0004-2004-CC (caso Conflicto de Competencias Poder Judicial y Congreso)—; 0019-2005-AI (caso Wolfenson); 0020-2005-AI / 0021-2005-AI (caso Hoja de Coca); son solo algunas muestras, entre las muchas existentes, con las que el Tribunal Constitucional ha demostrado que a los métodos jurídicos y de argumentación constitucional (función de valoración), acompaña una cabal conciencia de la realidad social, buscando aliviar los conflictos intersubjetivos e interinstitucionales (funciones de ordenación y pacificación).

¹⁴ Donde se desarrolla el contenido de dichos principios, los cuales son: el principio de unidad de la Constitución, el principio de concordancia práctica, el principio de corrección funcional, el principio de función integradora y el principio de fuerza normativa de la Constitución.

¹⁵ STC 0008-2003-AI, de fecha 12 de noviembre de 2003, caso Constitución Económica; en la cual, el supremo intérprete de la Constitución consagra este modelo de Estado Constitucional de Derecho, predicando algunos de sus contenidos bajo el *nomen de Estado social y democrático de Derecho; el principio de concordancia práctica; el principio de corrección funcional; el principio de función integradora y el principio de fuerza normativa de la Constitución.*

recogido en sus dos vertientes: aquella objetiva, referente a que la Constitución preside el ordenamiento jurídico (artículo 51.º); y aquella subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos (artículo 45.º) o de la colectividad en general (artículo 38.º) puede vulnerarla válidamente.

Para asegurar dicha supremacía, y con ella, la de los derechos fundamentales, surge la denominada «garantía jurisdiccional de la Constitución», materializada en los procesos constitucionales del Título V «De la Garantías Constitucionales» de la Constitución y que son de conocimiento, en última instancia, por el TC, órgano de control de la Constitución y su supremo intérprete, según el artículo 201.º de la Carta y el artículo 1.º de la Ley N.º 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.¹⁶

Esto solo es posible en el marco del Estado constitucional de derecho, donde la Constitución se encuentra en el vértice de la protección sustantiva, pero también procesal de los derechos fundamentales, mediante el proceso de amparo. Lo que supone una teoría constitucional procesal, como primer paso para concretizar el contenido material de la Constitución, a través de la afirmación de un contenido procesal autónomo de los derechos fundamentales —*status activus processualis*— (HÄBERLE 1997), que permite asegurar al ciudadano acceder a la tutela jurisdiccional de la justicia constitucional para un ejercicio pleno de sus derechos fundamentales. De esta forma, la instauración de procesos específicos para la tutela de la dignidad de la persona humana y sus derechos sobre la base de una autonomía procesal,¹⁷ constituye uno de los objetivos más importantes que la justicia constitucional ha conseguido.

De esta consagración de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, se derivan las siguientes consecuencias:

- a) Ninguna disposición constitucional puede ser interpretada de modo aislado, sino de acuerdo con el principio de unidad de la Constitución, a efectos de asegurar el principio lógico de no contradicción entre las disposiciones de mayor y menor jerarquía; y,

¹⁶ STC 0023-2005-PI, de fecha 22 de noviembre de 2006, caso Medida Cautelar (fundamentos 8 al 12).

¹⁷ Resolución 0020-2005-PI, de fecha 8 de agosto de 2005; Resolución 0025-2005-PI y 0026-2005-PI, de fecha 28 de octubre de 2005; en las cuales se han desarrollado el contenido, alcances y límites del ejercicio de esta potestad del Tribunal Constitucional para la regulación jurisprudencial autónoma del Derecho aplicable a los procesos constitucionales (*äussere Geschäftsordnung*) conforme a criterios de oportunidad.

- b) Todo conflicto entre las disposiciones constitucionales debe ser resuelto «optimizando» su interpretación; es decir, sin «sacrificar» ninguno de los valores, derechos o principios concernidos. Este es un mandato que emana del principio de interpretación constitucional de concordancia práctica¹⁸ y de interpretación de la ley conforme a la Constitución (LANDA 2007).¹⁹

De esta manera, no cabe sacrificar los derechos fundamentales, sea convirtiendo en absoluto el principio de seguridad jurídica que subyace bajo la no-revisión de las resoluciones del JNE en materia electoral, sea anulando por un principio de jerarquía o especialidad en materia electoral que compete al JNE, mediante los procesos de amparo. Pues en el Estado constitucional subyace también el principio de justicia y no-arbitrariedad, en virtud del cual, no existen órganos exentos de control constitucional, como tampoco en mérito de ello se puede desconocer la seguridad jurídica electoral, pilar de la democracia representativa, sin perjuicio de la revisión de afectaciones de los derechos fundamentales que permita excepcionalmente el control constitucional.

Entonces, es preciso acudir a una interpretación razonable y proporcional de los preceptos constitucionales involucrados, con el reconocimiento de los derechos fundamentales políticos así como del debido proceso, y de aquellos otros que garantizan la seguridad jurídica del proceso electoral. De forma tal que el TC, como última y definitiva instancia de las resoluciones denegatorias de los derechos fundamentales, asegure, mediante el «amparo electoral», una revisión jurisdiccional de las resoluciones del JNE en caso de que estas resulten violatorias de los derechos fundamentales; pero sin que ello signifique vaciar de contenido al principio de seguridad jurídica electoral.

¹⁸ STC 5854-2005-PA, de fecha 8 de noviembre de 2005, caso Lizana Puelles (fundamento 12), establece que en virtud del *principio de concordancia práctica*, toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta «optimizando» su interpretación, es decir, sin «sacrificar» ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada «Constitución orgánica» se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (artículo 1.º de la Constitución).

¹⁹ En donde se hace una presentación de los principios de interpretación constitucional. Según el principio de interpretación conforme a la Constitución, una ley no debe ser declarada inconstitucionalmente nula, cuando pueda ser interpretada en concordancia con la Constitución. Ello es así, en la medida que las leyes en un Estado democrático gozan de una presunción de constitucionalidad. Por eso, cuando una ley es cuestionada en su constitucionalidad, la demanda debe ser desestimada, si es que al interpretarla razonablemente —en sus diversas alternativas— al menos una de sus interpretaciones es conforme con la Constitución.

Por consiguiente, el supremo intérprete de la Constitución señaló que dicha reforma legal no solo había plasmado una indebida interpretación de los artículos 142.º y 181.º de la Carta, sino que había incurrido en un conflicto con los principios de interdicción de la arbitrariedad y de no contradicción dentro del ordenamiento jurídico. Principios que el TC ha recogido en su doctrina jurisprudencial con carácter vinculante, en tanto órgano de control constitucional, según el artículo 201.º de la Constitución.

Puesto que revisar jurisdiccionalmente las resoluciones del JNE, en materia electoral, supondría una vulneración de la autonomía que le viene reconocida constitucionalmente en el artículo 177.º de la Constitución; basta decir que, por ejemplo, de conformidad con el artículo 139.º, inciso 2 de la Constitución, el Poder Judicial también goza de independencia y autonomía, que se expresa en la cosa juzgada. Sin embargo, existe previsión constitucional para que sus resoluciones, incluso las de su máxima instancia la Corte Suprema, sean susceptibles de ser revisadas mediante el proceso de amparo, según dispone el artículo 200.º, inciso 2 de la norma suprema, siempre que resulten contrarias al debido proceso y a los derechos fundamentales, tal como ha sido definido por el Tribunal Constitucional en la interpretación realizada del artículo 4.º del Código Procesal Constitucional.²⁰

²⁰ En materia de amparo tenemos la STC 3179-2004-PA, de fecha 2 de octubre de 2006, caso Apolonia Ccolleca (fundamentos 22 y 23), la misma determina que la intensidad del control constitucional de las resoluciones judiciales a través del proceso de amparo depende de la interpretación que se haga de la configuración constitucional del mencionado proceso. Así, desde una *interpretación flexible* del amparo, el Juez constitucional asume competencia para examinar el juicio ordinario bajo un canon constitucional propio del supremo intérprete de la Constitución, revisando y reformando constitucionalmente la actuación judicial concreta que sea necesaria para determinar la constitucionalidad de la resolución judicial cuestionada. No obstante, ello no supone convertir al Tribunal Constitucional en una cuarta instancia judicial y sí, más bien, a fin de reconocer que al TC le corresponde, en el proceso de amparo, resolver, ponderadamente, sobre el fondo y la forma de los procesos judiciales ordinarios cuando estos hayan violado los derechos fundamentales tutelados por el proceso constitucional de amparo. Asimismo, mediante la STC 4853-2004-AA, de fecha 22 de mayo de 2007, caso Amparo contra Amparo (fundamentos 39 y 40), el TC establece los presupuestos para la procedencia del «amparo contra amparo», así como las reglas para la admisión del recurso de agravio a favor del precedente; actualmente limitado a los procesos de lavado de activos, proveniente del tráfico ilícito de drogas.

Respecto al proceso de hábeas corpus cabe referir la STC 8125-2005-PHC, de fecha 25 de enero de 2006, caso General Electric (fundamentos 1 al 4), que permite al Tribunal ratificar su jurisprudencia en la materia, afirmando que si bien uno de los requisitos para cuestionar mediante hábeas corpus una resolución de carácter jurisdiccional es que tenga la calidad de firme, conforme a lo previsto en el artículo 4.º del Código Procesal Constitucional, tratándose del auto de apertura de instrucción no corresponde declarar la improcedencia de la demanda, toda vez que contra esta resolución no procede ningún medio impugnatorio mediante el cual se pueda cuestionar lo alegado en este proceso constitucional.

Finalmente, no es posible sostener que la emisión de esta sentencia constitucional que consagró el «amparo-electoral» alteró la finalidad del proceso constitucional de amparo, en el entendido de reducirlo única y exclusivamente a determinar la responsabilidad de los que realizaron el presunto agravio o amenaza, de conformidad con el artículo 1.º del Código Procesal Constitucional. Cabe reafirmar, por tanto, que no resulta contradictorio que, en el marco conceptual del doble carácter del proceso de amparo,²¹ se pueda señalar que la normativa constitucional abre la opción de entender el amparo a partir de una tutela jurisdiccional diferenciada, en función de los derechos fundamentales reclamados, y de los efectos de las sentencias recaídas en la praxis de la jurisdicción constitucional (HURTADO 2006: 111-126).

Así, podemos identificar al «amparo-electoral» como un tipo de *amparo innovativo* para los supuestos en los que, a pesar de haber cesado o haberse convertido en irreparable la violación del derecho fundamental demandando, sería procedente que se plantee el amparo, para que el afectado no vea restringido a futuro su derecho; y/o para una satisfacción compensatoria —material o inmaterial— frente a una situación lesiva consumada. Dadas las actuales posturas de la dogmática constitucional, e incluso en la configuración de las reparaciones de los principales sistemas regionales de protección internacional de los derechos humanos, ante los cuales se interpone el denominado «amparo internacional» —Corte Interamericana de Derechos Humanos y Tribunal Europeo de Derechos Humanos—, se prevén fórmulas reparadoras que son, incluso, las de uso más frecuente.

Además, sin perjuicio de lo anterior, según el caso *sub judice*, un fallo fundado, recaído en una demanda contra una resolución del JNE, puede determinar

²¹ STC 0023-2005-PI, de fecha 22 de noviembre de 2006, caso Medida Cautelar (fundamentos 13 al 18), en donde el TC expone que el amparo, en tanto proceso constitucional, comparte su doble naturaleza; es decir, tiene una *doble función*, junto a la subjetiva, otra objetiva: asegurar el derecho Constitucional objetivo y servir a su interpretación. Dirá el Colegiado, que en tanto proceso fundamentalmente *subjetivo*, es promovido por la violación de derechos fundamentales, alegación compleja que no puede ir dirigida únicamente a lograr que el Tribunal determine el contenido de un derecho objeto de tutela por el amparo, sino que se vuelve indispensable la conexión de este con un acto concreto —de autoridad o particulares— que haya producido una afectación sobre el mismo. Su dimensión *objetiva*, determina que para resolver se hace necesaria la interpretación de los preceptos constitucionales relacionados con el caso planteado, específicamente a través de los principios constitucionales en los que se regula el derecho o categoría jurídica protegible que se alega vulnerada, la cual se convierte en criterio cierto para orientar la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales por parte de los demás órganos estatales y, particularmente, de los órganos judiciales.

la *restitutio in integrum* (plena forma reparativa) del derecho constitucional afectado siempre que no se suspenda el calendario electoral (por ejemplo, en un procedimiento administrativo de vacancia). Y variar ello, no corresponde a una decisión discrecional del legislador, ni al cambio de un modelo electoral de reservas de competencias por otro, sino que se encuentra íntimamente vinculado con los adecuados niveles de respeto y garantía que el Estado constitucional y los poderes públicos deben otorgar a la persona humana; cuya protección, en última instancia, corresponde al TC, y a la que —por imperio de la Constitución— no puede renunciar, bajo pena de responsabilidad.

III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RESOLUCIONES ELECTORALES

Como secuela del conflicto entre el TC y el JNE, el colegiado de este organismo decide incorporar un recurso extraordinario contra sus propias resoluciones finales, mediante Resolución N.º 306-2005-JNE del 11 de octubre de 2005 en cuyo artículo único se decide: «Establecer en materia electoral el “*Recurso Extraordinario por afectación al debido proceso y a la tutela procesal efectiva*” el cual deberá ser presentado debidamente fundamentado dentro del tercer día de notificado con la resolución del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, y será resuelto en el plazo de 3 días. La presente Resolución entrará en vigencia al día siguiente de su publicación».

Las normas procesales tienen un origen y una naturaleza legislativa. Sin embargo, dicho recurso extraordinario no ha sido cuestionado en la medida que canaliza internamente las demandas electorales contra las decisiones del JNE y es la práctica que de ella realice el Jurado lo que permitirá conocer sus alcances pacificadores y ordenadores de las controversias electorales, la cual a continuación se realiza.

El JNE expidió la Resolución N.º 284-2009 al conocer el recurso extraordinario por afectación al debido proceso y a la tutela procesal efectiva, interpuesto por la señora Marina Sequeiros Montesinos contra la Resolución N.º 350-2008-JNE, de fecha 28 de octubre de 2008. Mediante esta se confirmó la vacancia de su cargo de alcaldesa del Concejo Provincial del Cusco, departamento del Cusco, por causal de nepotismo.

La demandante consideró que se había vulnerado su derecho al debido proceso porque, entre otros motivos, la resolución recurrida carecía de la debida motivación al establecer la existencia de nepotismo. Se argumentó que no analizaba, verdaderamente, el vínculo de parentesco entre las personas contratadas y la recurrente; y, además, no se consideró el principio de certeza que exige la prueba idónea que acredite el grado de injerencia de la reclamante y la observancia de la ejecución de actos que la materializaron.²²

EL JNE, para resolver esta causa, llevó a cabo una interpretación de la Constitución, en el sentido que:

[...] el inciso 3 del artículo 139.º de la Constitución Política del Perú determina que, el debido proceso es un derecho fundamental que se compone de dos elementos, uno procesal y otro sustantivo; en lo procesal, está referido al derecho fundamental de toda persona de acudir a una autoridad competente para que resuelva un conflicto de intereses o una situación de incertidumbre con relevancia jurídica, en condiciones posibles de igualdad, justicia y en un plazo razonable; y en lo sustantivo, está referido al derecho que busca evitar un comportamiento arbitrario por parte de quien ejerza autoridad, sea éste un poder público o privado [...].

En la medida que este recurso constituye un procedimiento expeditivo que busca reponer las cosas al estado anterior al de la eventual vulneración del debido proceso, señala el JNE que se satisface debidamente la exigencia planteada en el artículo 25.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Este señala que: «Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales [...]».²³

²² En ese sentido, la denunciante refiere que no se puede establecer con certeza la relación de parentesco entre su persona y la señora Irma Meza Sequeiros; y que, además, el informe de Contraloría de la República indica que solo existen indicios, pero que no prueba nada en su contra. Asimismo, señala que tampoco se valoraron las pruebas presentadas sobre su incapacidad de influir en las contrataciones cuestionadas. Lo que también ocurre respecto al grado de afinidad que le une a doña Judith Marcelina Kenty Blanco, viuda de quien fuera su hermano Julio Sequeiros Montesinos, fallecido el 27 de marzo de 1990. Que en todo caso no tuvo injerencia en la contratación de la señora Judith Marcelina Kenty Blanco, ya que la misma fue contratada para trabajar en un área que no depende del Concejo Provincial del Cusco. Sin perjuicio de lo anterior, en su escrito ampliatorio precisa la forma cómo se votó la presente causa, señalando que en ambos casos quedaron desvirtuados los agravios expresados en la solicitud de vacancia.

²³ Resolución N.º 284-2009-JNE del expediente N.º J-2008-692.

En ese entendido, el Jurado Nacional de Elecciones reconoció la existencia de un vicio de nulidad que afectaba la validez de la resolución cuestionada, sin que por ello, dicho vicio alcance a las etapas previas a su emisión. Asimismo, señaló que la falta de actos procesales que justificaran retrotraer el proceso a un estado anterior (pues la nulidad evidenciada alcanzaba solo a la emisión de la resolución referida), se constató con el hecho de que las partes, durante el proceso, ejercieron su derecho de defensa.²⁴

En otro caso, resuelto por la Resolución N.º 2550-2010-JNE Expediente N.º J-2010-2541, el Jurado Nacional de Elecciones conoció el recurso de apelación interpuesto por la agrupación «Movimiento Independiente Regional Río Santa Caudaloso», contra la Resolución N.º 001-2010-JEE-SANTA, de fecha 7 de octubre de 2010. Esta fue emitida por el Jurado Electoral Especial de Santa, que resolvió declarar inadmisibile de plano el pedido de nulidad de la votación realizada en la provincia de Santa, departamento de Áncash, correspondiente a las Elecciones Regionales y Municipales 2010.²⁵

El movimiento regional expuso, como argumentos de impugnación, que la resolución cuestionada imponía el cumplimiento de formalismos que afectaban el derecho constitucional de elegir y ser elegido; además, que mediante dicha resolución, se pretendía modificar la Ley de Elecciones Municipales, Ley N.º 26864 y la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N.º 26859; y, finalmente, que ella entrañaba un desconocimiento de la jerarquía de normas según el ordenamiento constitucional.

El JNE, invocando la singularidad de los procesos electorales, señaló que:

[...] El artículo 142.º de la Constitución Política del Perú, norma fundamental y suprema de nuestro ordenamiento jurídico, establece que no son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, disposición que se condice con lo señalado en el artículo 181.º de la referida norma, que se ubica en la cúspide de la pirámide normativa.

Ambas disposiciones, a juicio del JNE, lo hacen ser el órgano competente constitucional y, también, técnicamente para establecer las reglas que deberán regir cada etapa del proceso electoral. Ello dentro de los parámetros

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Ahora bien, pese a haber sido presentada dicha solicitud en día hábil, esto es, el 5 de octubre de 2010, no cumplió con acompañar el pago de la tasa respectiva, situación que fue subsanada dos días después.

establecidos en la Constitución Política del Perú y velando por el respeto de los derechos fundamentales, sobre todo en aquellas etapas que se desarrollan con posterioridad a la realización de las votaciones: resolución de actas observadas, nulidades de resultados de las votaciones de las mesas de sufragio y de elecciones, así como la proclamación de resultados definitivos y la determinación de los candidatos electos.

Por tanto, puesto que para este caso existió una regulación integral respecto de los procesos de resolución de actas observadas y nulidades electorales, los argumentos de la parte apelante fueron desestimados en el extremo correspondiente a la aplicación supletoria de otras normas, como la Ley del Procedimiento Administrativo General o el Código Procesal Civil.

El recurrente alegó que la decisión del JEE, al declarar inadmisibile de plano su solicitud de nulidad, lesiona sus derechos fundamentales a la pluralidad de instancias y a la defensa, entre otros.

Respecto del derecho a la pluralidad de instancias, el JNE consideró que no existió vulneración en la medida que tuvo lugar la interposición del recurso de apelación, objeto, precisamente, de su pronunciamiento. Y ello en razón de que, para el Colegiado, de acuerdo con lo establecido por el TC peruano, este derecho garantiza que lo resuelto por un órgano jurisdiccional pueda ser revisado por un órgano funcionalmente superior, y de esta manera se permita que lo resuelto por aquel, cuando menos, sea objeto de un doble pronunciamiento jurisdiccional.

En lo concerniente al derecho de defensa, el Supremo tribunal electoral no consideró que dicha vulneración haya existido. Consideró que el apelante tuvo expedito, dentro del plazo correspondiente, su derecho para presentar su solicitud de nulidad y ejercitar plenamente su derecho de defensa. Ello se fundamenta en que, a criterio del JNE y conforme a lo desarrollado por el TC, el derecho de defensa garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, independientemente de su naturaleza, no queden en estado de indefensión. De lo anterior se desprende que la afectación del contenido esencial de este derecho se produce cuando cualquiera de las partes resulta impedida, por concretos actos de los órganos judiciales, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos.

En un tercer caso, mediante Resolución N.º 2311-2010-JNE del Expediente N.º J-2010-1820, el Jurado Nacional de Elecciones resolvió el recurso extraordinario por afectación al debido proceso y a la tutela procesal efectiva interpuesto por la agrupación regional «Movimiento Esperanza Región Amazónica», contra la Resolución N.º 1876-2010-JNE de fecha 27 de agosto de 2010.²⁶ En tal resolución, el JNE declaró fundado el recurso de apelación interpuesto por Néstor Róger Álvarez Yumbato contra la Resolución N.º 04-2010-JEE-MAYNAS de fecha 31 de julio de 2010, emitida por el Jurado Electoral Especial de Maynas, que declaró infundada la tacha interpuesta contra Jorge Luis Mera Ramírez, candidato a presidente regional de Loreto de la agrupación «Movimiento Esperanza Región Amazónica», para participar en las Elecciones Regionales 2010.

El recurrente señaló que se había vulnerado el debido proceso y la tutela procesal efectiva por medio de la Resolución N.º 1876-2010-JNE. Sustentó, fundamentalmente, que el JNE solo debió haber valorado los fundamentos de la tacha presentada con fecha 22 de julio de 2010, ello es, cuando todavía se encontraba vigente el plazo para la interposición de las mismas (entiéndase, de las tachas).

Y es que, a juicio del recurrente, el escrito de fecha 24 de julio de 2010 presentado por Néstor Róger Álvarez Yumbato, antes que una ampliación de los fundamentos de la tacha, contiene en sí nuevas causales, las mismas que no debieron ser valoradas, dado que fueron presentadas cuando ya había vencido el plazo para ello. De tal forma, al no existir vinculación entre las causales y fundamentos de la tacha impuesta el 22 de julio de 2010 y el escrito de «ampliación» de fecha 24 de julio de 2010, el órgano electoral debió circunscribirse a las dos causales imputadas en el primer escrito.

²⁶ Mediante Resolución N.º 1876-2010-JNE, de fecha 27 de agosto de 2010, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones resolvió declarar:

- a) Fundado el recurso de apelación interpuesto por Néstor Róger Álvarez Yumbato.
- b) Revocar la Resolución N.º 04-2010-JEE-MAYNAS de fecha 31 de julio de 2010, emitida por el Jurado Electoral Especial de Maynas, que declaró infundada la tacha interpuesta.
- c) Declarar fundada la tacha interpuesta contra Jorge Luis Mera Ramírez, candidato a presidente regional del «Movimiento Esperanza Región Amazónica» al Gobierno Regional de Loreto, departamento de Loreto, para participar en las Elecciones Regionales 2010.
- d) Excluir a Jorge Luis Mera Ramírez como candidato a presidente regional del «Movimiento Esperanza Región Amazónica» al Gobierno Regional de Loreto, departamento de Loreto y, en consecuencia, designar a Walter Cubas Grández como candidato a vicepresidente regional.

Al respecto, a juicio del JNE el ejercicio de sus competencias debe atender a los principios de oportunidad (adecuado y delimitado ejercicio de competencias) y preclusión (regulación legal y reglamentaria de los procedimientos y plazos). Para ello, en dicho proceder, debe ponderarse, entre otros: *i*) el interés general y público en la transparencia en las elecciones, con la premisa del respeto, por parte de los candidatos y organizaciones políticas, de las normas electorales y de las propias normas internas de sus agrupaciones; y *ii*) el interés particular de cada candidato y el institucional de las organizaciones políticas, entendido como el ejercicio del derecho a la participación mediante el escrutinio público, que sería lo único determinante en la asunción de cargos públicos. Por ello, resulta de vital importancia el «voto informado» como punto de partida de las elecciones auténticamente democráticas.

Lo anterior implica que, de acuerdo con lo previsto por la Constitución y las normas de rango legal que sean aplicables, a juicio del JNE todo órgano jurisdiccional electoral se encuentra vinculado o delimitado en el ejercicio de sus competencias. Así pues, bastará que una persona invoque el incumplimiento de una norma electoral para que el JNE asuma competencia integral para valorar plena y exhaustivamente el vicio invocado y disponer las medidas que estime necesarias al respecto.

De detectarse observaciones, se deberá correr traslado al órgano cuyo pronunciamiento viene en grado a fin de que amplíe él mismo y corra traslado a la organización política. Lo que se busca garantizar con este procedimiento es el derecho de defensa y una debida valoración de los derechos fundamentales en juego que, en ningún caso, están exentos de una ponderación acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad previstos constitucionalmente.²⁷

IV. CONCLUSIÓN

La consolidación del Estado constitucional de derecho no es un proceso pacífico, sino muchas veces muestra avances y retrocesos. El conflicto al interior del ordenamiento jurídico nacional entre el Tribunal Constitucional y el Jurado Nacional de Elecciones fue expresión de ello, pero no en un sentido peyorativo. En atención a que la existencia de conflictos no es, per se, nociva para el orden

²⁷ Resolución N.º 2311-2010-JNE del Expediente N.º J-2010-1820.

constitucional, sino, por el contrario, incluso necesaria, en la medida que es propio de todo sistema democrático donde se practica el control y balance de poderes. De esta manera, más bien el no-conflicto es propio de las dictaduras. Más aún si como producto de la «guerra de las cortes» se mejora la protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

No obstante, es verdad que cuando estos conflictos son anómicos, es decir, rechazan principios de resolución sobre la base de la Constitución en última instancia, entonces la seguridad jurídica se convierte en incertidumbre (LANDA 2006: 313-315).

Ello posiblemente habría ocurrido si el JNE hubiera pretendido desconocer el fallo del TC en el proceso de inconstitucionalidad del artículo 5.º, inciso 8, del Código Procesal Constitucional, que restableció el «amparo-electoral». En tal caso se hubiera afectado la eficacia de las sentencias, que es la piedra fundamental del edificio constitucional en la medida que garantiza la fuerza normativa en su triple identidad: fuerza de ley, cosa juzgada y efecto vinculante para terceros (artículos 103.º y 204.º de la Constitución).

Por otro lado, nadie duda de la necesidad de preservar también la seguridad jurídica del proceso electoral y la autonomía del JNE, pero no es constitucionalmente válida semejante pretensión en detrimento de la protección de los derechos fundamentales. Por ello, resulta importante destacar que el TC, desde que se instaló en 1996, ha resuelto alrededor de 30 procesos constitucionales de amparo contra el JNE. Ninguno puso en peligro ni suspendió el cronograma electoral, porque —salvo en dos casos— todas las demandas fueron declaradas improcedentes por irreparables.

A pesar de esta constatación de la praxis jurisdiccional, una salida óptima para generar un equilibrio entre los bienes constitucionales en juego ha sido la incorporación por el propio JNE del recurso extraordinario contra sus decisiones por violación del debido proceso y a tutela jurisdiccional. Así, en el último proceso electoral para elegir autoridades de los gobiernos regionales y municipales de todo el país, ha venido funcionando hasta el momento sin mayor controversia, debido a su argumentación constitucional, creando certeza y estabilidad jurídica.

Sin perjuicio de ello, no se puede descartar que si el recurso extraordinario violara derechos fundamentales por una equívoca o falsa aplicación o errónea interpretación de la norma fundamental, el «amparo-electoral» constituye el proceso constitucional ad-hoc para resolver dicha controversia. En todo caso, el «amparo-electoral» debe ser sumario, más breve aun que el amparo configurado actualmente en el Código Procesal Constitucional. Esto es, que las demandas de amparo contra el JNE se presenten ante la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, y cuyas resoluciones denegatorias, emitidas en un plazo sumarísimo, puedan ser resueltas por el TC (LANDA 2006);²⁸ o que el amparo sea conocido en primera instancia por el JNE; y, en caso de denegatoria, *per saltum*, sea resuelto en última y definitiva instancia por el TC.

Los esfuerzos por el fortalecimiento del Estado constitucional, en el actual proceso de transición democrática e institucional, demandan afirmar el modelo constitucional de control y balance entre los poderes frente a los eventuales excesos institucionales, a veces revestidos de autonomía o de división de poderes.

Finalmente, resultaría altamente peligroso, sino desleal con la democracia, que desde el JNE o el TC se busque interpretar las normas del ordenamiento constitucional electoral, que vacíen de contenido los derechos fundamentales de las personas en los procesos electorales, así como, las competencias o funciones constitucionales establecidas. En cuyo caso, agotada la jurisdicción interna, quien se considere lesionado en sus derechos podrá acudir a demandar protección del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang
1993 *Escritos sobre Derechos Fundamentales*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

GARCÍA SORIANO, María Vicenta
1999 *Elementos del Derecho Electoral*. Valencia: Tirant lo Blanch.

²⁸ STC 5854-2005-PA, de fecha 8 de noviembre de 2005, caso Lizana Puelles (fundamento 39.c).

HÄBERLE, Peter

1997 *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial - Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional.

HESSE, Konrad

1983 *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

HURTADO REYES, Martín

2006 *Tutela jurisdiccional diferenciada*. Lima: Palestra Editores.

LANDA, César

2000 «Justicia constitucional y political questions». *Pensamiento Constitucional*, año VII, n.º 7, pp. 111-140.

2006 «Tribunal Constitucional y Poder Judicial: Una perspectiva desde el Derecho Procesal Constitucional». En: *Constitución y Fuentes del Derecho*. Lima: Palestra, pp. 313-315.

2007 *Tribunal Constitucional y Estado Democrático*, 3ª ed. Lima: Palestra.

SMEND, Rudolf

1928 *Verfassungs und Verfassungsrecht*. Munich: Duncker & Humblot.

VEGA GARCÍA, Pedro de

1985 *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.

ZIPPELIUS, Reinhold

1996 *Rechts und gerechtigkeit in der offenen Gesellschaft*. Berlín: Duncker & Humblot.

[Sobre el autor]

CÉSAR LANDA

Peruano. Doctor en Derecho por la Universidad Alcalá de Henares de España, con posgrado en el Instituto de Estudios Europeos Comparados de la Universidad de Bayreuth y en el Max Planck Institut de Heidelberg, Alemania. Bachiller en Derecho y Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido Magistrado Presidente del Tribunal Constitucional y Viceministro de Justicia. Ejerció la cátedra en diversas universidades: Universidad Alcalá de Henares, Universidad de León, Universidad de Castilla-La Mancha, entre otras. Es profesor de Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Entre sus principales publicaciones están: *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tribunal Constitucional y Estado Democrático* (1999-2003); *Teoría del Derecho Procesal Constitucional* (2003); *Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina* (1994); *Derecho político del gobierno y la oposición democrática* (1990).

El fortalecimiento de la autonomía de los órganos electorales

CARLOS BÁEZ SILVA

<carlos.baez@te.gob.mx>

Secretario de estudio y cuenta
Sala Superior del Tribunal Electoral
Poder Judicial de la Federación
México

[Resumen] El artículo expone el conflicto generado entre las atribuciones en materia electoral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), el cual surge con el nombramiento de los cargos de Consejero Presidente y Consejeros Electorales para el Distrito Federal. El autor describe con minuciosidad el caso, detallando las modificaciones normativas que se emitieron, los procesos de impugnación que se realizaron, y finaliza mostrando la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia. El texto ahonda en el análisis de los conceptos de «independencia» y «autonomía». Sostiene que en el caso de los órganos electorales no es un concepto absoluto sino relativo; asimismo, participa en el debate respecto de qué o quién son independientes los institutos electorales.

[Palabras clave] Instituciones electorales / derecho electoral / México / autonomía.

[Title] Strengthening the autonomy of electoral institutions

[Abstract] The article discusses the conflict generated by the electoral powers conferred on the Political Constitution of the United Mexican States (CPEUM) and the Federal District Legislative Assembly (ALDF), which arises with the appointment of the positions of chair adviser and electoral advisers for the Federal District. The author describes the case in detail, outlining the regulatory amendments that were made, the injunction processes that took place and ends by presenting the resolution that was passed by the Supreme Court. The text delves into the analysis of the concepts of “independence” and “autonomy”. It argues that in the case of electoral institutions it is not an absolute but a relative concept; it also debates who the electoral entities are independent of.

[Keyword] Electoral institutions / electoral law / Mexico / autonomy.

Báez Silva, Carlos. «El fortalecimiento de la autonomía de los órganos electorales». En: ELECCIONES, 2011, enero-diciembre, v. 10, n.º 11, pp. 61-88.

[Recibido] 15/09/11 & [Aceptado] 24/11/11

1. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA NOMBRÓ

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) prescribe, en su artículo 116.º, fracción IV, incisos b) y c), que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad. Además, señala que las autoridades encargadas de la organización de las elecciones, así como las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Es facultad del Congreso de la Unión, conforme al artículo 122.º, apartado A, fracción II, de la referida CPEUM, expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual se debe sujetar a las bases prescritas en dicho artículo constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha precisado las características de ese Estatuto (PJF 2007: 1642):

- 1) Es la norma esencial que, expedida por el Congreso de la Unión, define el contenido del artículo 122.º de la Constitución; por tanto, este es su fundamento.
- 2) Estructura el sistema de fuentes local, pues establece los requisitos de creación de las normas expedidas por los órganos de gobierno locales y desarrolla sus distintas competencias.
- 3) En el ámbito federal, tiene igual valor jerárquico que las demás leyes del Congreso de la Unión, en tanto que es expedido por este.
- 4) En el ámbito local, goza del atributo de ser superior en relación con las autoridades del Distrito Federal, quienes deberán sujetarse a lo dispuesto por él.

La referida SCJN ha prescrito que los artículos 122.º, apartado A, fracción II y apartado C, base primera, fracción v, inciso f) y 116.º, fracción IV, incisos b) al i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las normas que en particular establezca el legislador federal en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, integran un bloque de constitucionalidad en materia electoral para esta entidad (PJF 2007:1641). En otras palabras, el

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es a dicha entidad lo que una constitución es para un Estado de la Unión.

Por su parte, conforme con el Estatuto de Gobierno, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) tiene la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en dicha entidad federativa (artículo 42.º, fracción X del Estatuto de Gobierno). En 2005, dicha ALDF tenía la facultad de elegir, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, tanto al Consejero Presidente como a los Consejeros Electorales que integrarían el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), según el artículo 125.º del Estatuto de Gobierno, a propuesta de los grupos parlamentarios. En aquel entonces, el Estatuto de Gobierno, que junto con otras normas conforma un «bloque» de constitucionalidad local en materia electoral, prescribía que el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarían en su cargo siete años.

Bajo tal marco normativo, el 23 de diciembre de 2005, el Pleno de la ALDF aprobó el *Acuerdo de la comisión de gobierno para la designación del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales propietarios y suplentes del instituto electoral del distrito federal* (ALDF 2006: 29). El cuarto punto considerativo de dicho documento precisa lo siguiente:

iv. Que la fracción II del artículo 55.º del Código Electoral del Distrito Federal determina que el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales propietarios y suplentes durarán en su cargo siete años improrrogables.

Así, en tal fecha y «en términos de lo dispuesto por del artículo 125.º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal», la ALDF designó a los siguientes ciudadanos para ocupar los cargos de Consejero Presidente y Consejeros Electorales:

Nombre	Cargo	Votos recibidos
Dr. Isidro H. Cisneros Ramírez	Consejero Presidente	50
Lic. Gustavo Anzaldo Hernández	Consejeros Electorales propietarios	46
Mtra. Yolanda Columba León Manríquez		46
Mtro. Néstor Vargas Solano		46
Lic. Carla Astrid Humphrey Jordán		46

Nombre	Cargo	Votos recibidos
Lic. Fernando José Díaz Naranjo	Consejeros Electorales propietarios	46
Lic. Ángel Rafael Díaz Ortiz		48
Lic. Diana Talavera Flores	Consejeros Electorales suplentes	43
Mtro. José Luis Vargas Valdéz		41
Mtro. Manuel Larrosa Haro		40

Tal nombramiento, conforme a lo prescrito por el Estatuto de Gobierno, se hizo para un período de siete años. Las personas así electas rindieron protesta el 12 de enero de 2006. En la sesión de dicha fecha, la diputada Martha Teresa Delgado Peralta manifestó lo siguiente:

Aunque es absolutamente imprescindible modificar el proceso de elección de las autoridades electorales, así como de otros funcionarios públicos de la Ciudad, debe reconocerse la voluntad y la sensibilidad de los partidos políticos aquí representados para priorizar en la selección de los nuevos Consejeros, su formación, el profesionalismo y los perfiles de *quienes serán importantes árbitros de la contienda electoral del próximo 6 de julio y de contiendas electorales que se presentarán en nuestra Entidad durante los próximos 7 años.* (ALDF 2006: 5)

Por su parte, el diputado Arturo Escobar y Vega manifestó, entre otras cosas, lo siguiente:

[...] es trascendente para la vida político electoral del Distrito Federal elegir por parte de esta Asamblea al nuevo Cuerpo Colegiado de Consejeros que va a regir, va a organizar y va a calificar los procesos electorales por los próximos 7 años. (ALDF 2006: 7)

Dicho diputado recalcó a las personas nombradas y que estaban por rendir su respectiva protesta, que una enorme responsabilidad recaería a partir de ese día en su vida por los próximos siete años. Inclusive, el diputado Héctor Mauricio López Velázquez pidió a los nuevos Consejeros que «ojalá y sean Consejeros de 7 años y no brinquen después a otros cargos políticos» (ALDF 2006: 10).

Evidentemente, la ALDF nombró a los integrantes del Consejo General del IEDF para un período improrrogable de siete años. Como ya se precisó al inicio de este trabajo, al momento del nombramiento antes precisado, el artículo 116.º, fracción IV, incisos b) y c) de la CPEUM ya prescribía aspectos fundamentales para el desarrollo de las actividades de las autoridades (véase supra).

Al respecto, en 2005 el Estatuto de Gobierno precisaba, en sus artículos 123.º y 124.º, que el IEDF es la autoridad en materia electoral cuya función estriba en la organización de las elecciones en el Distrito Federal. Allí se lo define como un órgano o autoridad independiente en sus decisiones y autónomo en su funcionamiento. Por su parte, el artículo 126.º del referido ordenamiento prescribía expresamente que los Consejeros Electorales del IEDF estarían sujetos al régimen de responsabilidades establecido en la ley de la materia.

Asimismo, el artículo 57.º, inciso e), del Código Electoral local entonces vigente prescribía que tanto el Consejero Presidente como los Consejeros Electorales del IEDF estarían sujetos al régimen de responsabilidades establecidas en la ley de la materia y que su remoción se determinaría por el voto de las $\frac{2}{3}$ partes de los integrantes de la ALDF, *de acuerdo con las causas que señale dicha ley*.

Hasta el momento, la ALDF ha omitido crear una ley de responsabilidades de servidores públicos del Distrito Federal, aunque el 21 de enero de 2008 se publicó la *Ley que establece el procedimiento de remoción de los servidores públicos que designa la asamblea legislativa del Distrito Federal y de los titulares de los órganos político administrativos del Distrito Federal*, en cuyo artículo 3.º, fracción v, se prescribe que la Comisión Jurisdiccional sesionará para conocer, entre otros supuestos, cuando los Consejeros Electorales del IEDF incurran en alguna causal prevista en la normatividad respectiva.

En torno al tema de la responsabilidad de los servidores públicos estatales, el artículo 108.º, párrafos uno y cuatro, de la CPEUM indica que:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

[...]

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

2. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA CREÓ UN NUEVO CÓDIGO ELECTORAL

El 10 de enero de 2008 se publicó en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal el nuevo Código Electoral del Distrito Federal, cuyo artículo 89.º, párrafo tercero, prescribe lo siguiente:

El Consejero Presidente y los seis Consejeros Electorales serán elegidos, de manera escalonada y sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, previa realización de una amplia consulta a la ciudadanía del Distrito Federal. Durarán en su cargo siete años improrrogables.¹

Evidentemente, la disposición transcrita dispone algo que, al momento de ser publicado el nuevo código, contradecía lo prescrito por el artículo 125.º del Estatuto de Gobierno. Es altamente probable que esta no haya sido la única divergencia entre la norma fundamental y la norma secundaria, en razón de que el artículo cuarto transitorio del decreto de publicación del citado Código Electoral precisó que el contenido de este que contraviniera lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia electoral, entraría en vigor una vez que el Congreso de la Unión hubiera hecho las modificaciones correspondientes al Estatuto de Gobierno y estas hayan sido publicadas.

Así, y quizás con una técnica legislativa criticable, la renovación escalonada de los Consejeros Electorales del IEDF no entró en vigor hasta que, como se verá más adelante, el Congreso de la Unión adecuó el Estatuto de Gobierno al Código Electoral del Distrito Federal.

Específicamente en torno a dicha renovación escalonada, el artículo transitorio noveno del referido decreto de publicación del nuevo código electoral precisó lo siguiente:

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, concluirán el período para el que fueron electos. Previo a la conclusión del período, y para efectos de la renovación escalonada de estos cargos, la Asamblea Legislativa procederá de la siguiente manera:

- a) Elegirá al Consejero Presidente y dos Consejeros Electorales para un período de siete años.

¹ El artículo 55.º, fracción I y II, del anterior Código Electoral del Distrito Federal precisaba que el Consejero Presidente y los seis Consejeros Electorales serían nombrados sucesivamente por las $\frac{2}{3}$ partes de los miembros presentes de la ALDF, de entre las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios y que durarían siete años en el cargo.

- b) Elegirá a dos Consejeros Electorales para un período de cinco años; y
- c) Elegirá a dos Consejeros Electorales para un período de tres años.

Al respecto, cabe señalar que la modificación al mecanismo de integración ciudadana del Consejo General del IEDF es, en buena medida, un reflejo de la reforma que en materia electoral federal se practicó entre noviembre de 2007 y enero de 2008. En particular, la renovación escalonada de los Consejeros Electorales persiguió, en ambas reformas (tanto la federal como la del Distrito Federal), el objeto de fortalecer la autonomía de los órganos electorales administrativos:

Combinar renovación y experiencia ha dado positivos resultados en otros órganos públicos colegiados, estamos seguros de que dará resultados igualmente positivos para las [...] instituciones pilares de nuestro sistema electoral.²

3. EL CONGRESO DE LA UNIÓN REFORMÓ EL ESTATUTO

El 28 de abril de 2008 se publicaron en el *Diario Oficial* de la Federación las modificaciones que, en ejercicio de su facultad constitucional, llevó a cabo el Congreso de la Unión al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En particular, se modificó la redacción del artículo 125.º del referido ordenamiento, que regula el nombramiento del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales del Consejo General del IEDF. En la tabla 1 se manifiestan las diferencias entre el texto anterior y el texto vigente de dicho artículo.

TABLA 1

Artículo 125.º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Diciembre de 2005

El Consejo Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General, serán elegidos sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán tres Consejeros Electorales suplentes generales.

A partir de 28 de abril de 2008

Los Consejeros Electorales del Consejo General durarán en su encargo siete años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa consulta realizada a instituciones académicas y organizaciones vinculadas con la materia electoral.

² «Iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral», en *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, Nueva Época, Año 1, núm. Especial, mayo de 2008, «Proceso de reforma constitucional electoral 2007», p. 13.

...

La ley determinará la duración en el cargo, así como las reglas y el procedimiento correspondientes. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarán en su cargo siete años.

La Ley determinará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los propios Consejeros elegirán a uno de ellos como su Presidente, quien durará en el cargo dos años sin posibilidad de reelección.

De darse la falta absoluta de alguno de los Consejeros, el sustituto será elegido por la Asamblea Legislativa para concluir el período de la vacante. El Consejo General contará con un Secretario Ejecutivo que será nombrado con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, a propuesta de su Presidente.

Quienes hayan fungido como Consejero Presidente, Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los tres años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Las diferencias esenciales entre un texto y otro se centran, en lo que interesa a este comentario, en lo siguiente:

- Ya no existe una distinción en el nombramiento del Consejero Presidente y el resto de Consejeros del IEDF. Todos son nombrados de manera sucesiva por la ALDF.
- El Consejero Presidente ya no es electo por la ALDF, sino por los propios Consejeros.
- El Consejero que ocupe la Presidencia del Consejo General del IEDF ya no es electo para un período de siete años, sino para uno de dos, sin posibilidad de reelección.
- Los cargos de Consejero Presidente y de Consejeros Electorales ya no se renuevan todos al mismo tiempo, sino ahora se renovarán de manera escalonada.
- El Estatuto hace una remisión a la legislación secundaria para regular específicamente estas prescripciones.

Por su parte, en el decreto de publicación de la citada reforma se incluyeron los siguientes artículos transitorios:

Artículo Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá realizar las adecuaciones en las leyes correspondientes, en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del presente Decreto. Dentro del mismo plazo, deberá determinar el procedimiento y el *número de Consejeros Electorales actualmente en funciones, que serán sujetos de la renovación escalonada* a que hace mención el artículo 125.º contenido en el presente Decreto.

Artículo Tercero.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

4. LA COMISIÓN DE GOBIERNO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA ACTUÓ

Conforme al artículo 41.º de la Ley Orgánica de la ALDF, la Comisión de Gobierno es el órgano interno de gobierno permanente y expresión de pluralidad de la Asamblea. Dicho órgano se encarga de dirigir y optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la ALDF; como órgano colegiado, impulsa acuerdos, consensos y decisiones. Esta Comisión de Gobierno está integrada por los coordinadores de cada uno de los Grupos Parlamentarios, más otros tantos Diputados del grupo con mayoría absoluta en la ALDF.

El artículo 44.º, fracción VI, de la mencionada ley orgánica, prescribe que la Comisión de Gobierno tiene la facultad de deliberar sobre las propuestas de los Grupos Parlamentarios respecto de la elección de Consejeros Electorales del Consejo General del IEDF, en función de lo establecido en el Código Electoral del Distrito Federal, procurando el consenso necesario para la elección por el Pleno de la Asamblea. Ello sin perjuicio de que, en los términos del artículo 125.º del Estatuto de Gobierno, los Grupos Parlamentarios presenten sus propuestas ante dicho Pleno, de conformidad con las reglas que la Comisión de Gobierno en ese supuesto emita.

Resulta evidente que la prescripción citada de la ley orgánica resultaba acorde, tanto con lo prescrito por el artículo 125.º del Estatuto de Gobierno *antes de su reforma* de abril de 2008, como con el contenido del artículo 55.º, fracción I, del anterior Código Electoral del Distrito Federal. Sin embargo, tal norma no resulta conforme con la nueva normatividad electoral tanto estatutaria como legislativa. El 13 de mayo de 2008, la Comisión de Gobierno de la ALDF acordó, entre otras cosas, lo siguiente:

Primero. Para efectos de la renovación escalonada de los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal, a la que se refiere el artículo 125.º primer párrafo del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a más tardar el 29 de mayo de 2008, el Pleno de la Asamblea Legislativa procederá de la siguiente manera:

- a) Ratificará hasta cuatro Consejeros Electorales que se encuentren en funciones, quienes concluirán el período para el que fueron electos; y
- b) Nombrará hasta cuatro nuevos Consejeros Electorales para un período de siete años. El número de Consejeros nombrados dependerá del número de Consejeros ratificados.

En consecuencia, los Consejeros Electorales —y de ser el caso, el Consejero Presidente— que se encuentren en funciones y que no sean ratificados por la Asamblea Legislativa, cesarán inmediatamente en sus funciones.

Segundo. La Comisión de Asuntos Político-Electorales llevará a cabo una evaluación del desempeño del Consejero Presidente y de cada uno de los Consejeros Electorales que se encuentran en funciones. Con base en tal evaluación, propondrá a la Comisión de Gobierno quiénes de ellos serán ratificados.

La referida Comisión justificó este acuerdo fundamentalmente mediante las siguientes consideraciones:

- a) El artículo segundo transitorio ya transcrito prescribe que la ALDF deberá realizar las adecuaciones en las leyes correspondientes, en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del propio decreto y que, dentro del mismo plazo, la ALDF deberá determinar el procedimiento y el número de Consejeros Electorales actualmente en funciones, que serán sujetos de la renovación escalonada a que hace mención el artículo 125.º contenido en el mismo Decreto.
- b) Si bien el artículo 125.º del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala que será la ley la que determine las reglas y el procedimiento que correspondan para la elección de los Consejeros Electorales del Consejo General, el artículo segundo transitorio *solamente* otorga a la ALDF treinta días naturales —contados a partir del inicio de la vigencia del Decreto— para determinar el procedimiento y el número de Consejeros en funciones que serán sujetos a la renovación escalonada.
- c) Por lo que se concluye que si bien el Estatuto de Gobierno le ordena a la ALDF legislar sobre las reglas y el procedimiento para la elección de los Consejeros Electorales del IEDF, con la aprobación del referido Decreto, el Congreso de la Unión «ha considerado que por esta única ocasión pueda ser a través de un instrumento legislativo distinto a la ley como se determine el procedimiento para la renovación —y en consecuencia

la elección— de Consejeros Electorales, a efecto de cumplir con el escalonamiento a que se refiere el artículo 125.º del Estatuto de Gobierno».

No obstante lo señalado por el decreto de publicación del nuevo código electoral local, en el sentido de que «[e]l Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, concluirán el período para el que fueron electos», el artículo segundo transitorio del decreto de publicación de las reformas al Estatuto de Gobierno prescribió que la ALDF «deberá realizar las adecuaciones en las leyes correspondientes, en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del presente Decreto. Dentro del mismo plazo, deberá determinar el procedimiento y el *número de Consejeros Electorales actualmente en funciones, que serán sujetos de la renovación escalonada* a que hace mención el artículo 125.º contenido en el presente Decreto».

Evidentemente, existió un conflicto entre lo normado en las disposiciones transitorias del nuevo código electoral (que los Consejeros nombrados en 2005 permanecerán en sus cargos) y las del Estatuto reformado (que los Consejeros nombrados en 2005 serían sujetos de renovación escalonada antes de concluir el período de su nombramiento).

El conflicto se suscitó porque en la publicación del propio decreto del nuevo código electoral el Distrito Federal precisó que el contenido de dicho decreto que contraviniera lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia electoral, entraría en vigor una vez que el Congreso de la Unión hubiera hecho las modificaciones correspondientes al Estatuto de Gobierno y estas hayan sido publicadas.

Una vez que fueron publicadas las reformas al Estatuto, al margen de cualquier contradicción, las disposiciones del nuevo código electoral local entraron en vigor. En términos generales, la plena vigencia de las prescripciones jurídicas contradictorias debe ser examinada por un órgano jurisdiccional que, para resolver dicha antinomia, debe declarar qué norma pierde su vigencia frente a la otra. Así, si bien la contradicción entre lo prescrito por el código y lo prescrito por el Estatuto evidentemente podía ser resuelta en atención a los principios de *lex superior* y *lex posterior*, tal resolución solo podía dictarla, a petición de parte, un órgano jurisdiccional con competencia para conocer dicho problema.

Pero adicionalmente a la contradicción anterior, se hizo notar que la prescripción del artículo segundo transitorio del decreto de publicación de reformas al Estatuto contradecía el mandato del artículo 14.º de la Constitución, en torno a la irretroactividad de las normas jurídicas. Esta antinomia resultó, evidentemente, de entidad mayor que la anterior, y su planteamiento y resolución se tornó urgente.

Por ello es que, por un lado, el 20 de mayo de 2008, los partidos de la Revolución Democrática (PRD) y Convergencia promovieron ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cada uno por su parte, juicios de revisión constitucional electoral, cuya sentencia es el objeto del presente comentario. Por el otro, el 28 de mayo del mismo año, Convergencia promovió también una acción de inconstitucionalidad,³ ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

5. DOS IMPUGNACIONES, DOS RESULTADOS

Debe recalarse que el acto que el PRD y Convergencia impugnaron ante la Sala Superior estribó en el acuerdo tomado por la Comisión de Gobierno de la ALDF, así como en la correspondiente convocatoria a la que da origen dicho acuerdo. La pretensión de los partidos actores consistió en la revocación de dicho acuerdo, en razón de que consideraron inconstitucional el artículo segundo transitorio del decreto de publicación de las reformas al Estatuto, por lo que solicitaron a la referida Sala la inaplicación de dicha prescripción.

Por su parte, la pretensión que Convergencia expresó ante la SCJN en su demanda de acción de inconstitucionalidad consistió, entre otras normas impugnadas, en la invalidez del referido artículo segundo transitorio. Este es un claro ejemplo de la manera en que funcionan diferentes medios de control de la constitucionalidad nacional en el sistema jurídico mexicano, aunque la situación descrita solo se pudo haber presentado tras la reforma constitucional que en materia electoral se publicó el 13 de noviembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

³ Acción de inconstitucionalidad 80/2008, cuya sentencia fue dictada el 9 de julio de 2008.

En efecto, hasta antes de la citada reforma, y por prescripción de la SCJN, el TEPJF carecía de competencia para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de leyes (PJF 2002a: 82), menos aún para inaplicarlas, y además la única vía para impugnar las leyes electorales era la acción de inconstitucionalidad (PJF 2002b: 81). Sin embargo, tras la referida modificación al artículo 99.º de la Constitución, se precisó de manera expresa que —sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105.º de la CPEUM— las salas del TEPJF podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la referida Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio y, en tales casos, la Sala Superior informará a la SCJN.

Los partidos políticos nacionales, como los son el PRD y Convergencia, están legitimados expresamente tanto para promover juicios de revisión constitucional electoral como acciones de inconstitucionalidad; en ambos casos estos mecanismos de protección constitucional son los instrumentos idóneos para, en su caso, satisfacer pretensiones como las planteadas por los referidos partidos; igualmente, tanto la Sala Superior del TEPJF como la SCJN tienen competencia para conocer y resolver el fondo de las cuestiones litigiosas planteadas por los partidos promoventes. Sin embargo, resulta evidente que las soluciones que impongan la Sala Superior, por un lado, y la SCJN, por el otro, no pueden ser —en casos similares al comentado— contradictorias, pues el sistema normativo se encarga de evitarlo. Ello se analizará con mayor detenimiento más adelante.

Lo que debe quedar perfectamente claro en este punto es que el PRD y Convergencia impugnaron ante la Sala Superior un *acto concreto de aplicación* del artículo segundo transitorio del decreto de publicación de las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (el acuerdo tomado por la Comisión de Gobierno de la ALDF, así como la convocatoria emitida consecuentemente). El argumento fue que dicho acto concreto de aplicación, así como la prescripción que le servía de fundamento, contradecían el artículo 14.º de la Constitución en torno a la irretroactividad de la ley. En tanto que en la demanda de acción de inconstitucionalidad que Convergencia promovió ante la SCJN, se impugnó en *abstracto* (es decir, sin que existiera un acto concreto de aplicación) la referida contradicción entre el mencionado artículo segundo transitorio y el citado artículo 14.º de la Constitución.

El 11 de junio de 2008, la Sala Superior decidió revocar el acuerdo de la Comisión de Gobierno de la ALDF (y consecuentemente la convocatoria), en virtud de que se consideró que la prescripción en la que se fundaba (el artículo segundo transitorio) es inconstitucional, por lo que se inaplicó en el caso concreto; por su parte, el 9 de julio de 2008, la SCJN resolvió declarar la invalidez de la porción normativa del referido artículo segundo transitorio específicamente relacionada con la renovación escalonada de los entonces Consejeros Electorales del IEDF.

Los efectos de estas sentencias están perfectamente delimitados en el ordenamiento constitucional nacional:

- En el caso de la resolución del TEPJF, el pronunciamiento en torno a la inconstitucionalidad de una norma general solo se debe llevar a cabo en la parte considerativa de la sentencia, pues en la parte resolutive se debe confirmar, modificar o revocar el acto concreto de aplicación de dicha norma general, que es propiamente el acto impugnado; esta inaplicación solo opera en el caso particular y concreto de aplicación del que conoce dicho órgano jurisdiccional, sin que tenga efectos generales.
- Por su parte, en la sentencia dictada por la SCJN, la declaración de invalidez de la norma general impugnada se lleva a cabo en la parte resolutive, puesto que al ejercerse un control abstracto de la constitucionalidad no existe un acto concreto de aplicación de la norma impugnada; esta declaración de invalidez tiene efectos generales.

Es importante precisar que, en este caso, las sentencias dictadas por órganos diversos resultaron no solo compatibles, sino complementarias. Así, en razón de la decisión de la Sala Superior, se revocó el acuerdo de la Comisión de Gobierno de la ALDF por haberse inaplicado, específica y concretamente, el artículo segundo transitorio al satisfacer la pretensión del PRD y Convergencia; en tanto que, en razón de la sentencia dictada por la SCJN, la porción normativa de dicho artículo segundo transitorio que se consideró inconstitucional se declaró inválida y, por lo tanto, inaplicable en cualquier caso desde entonces.

En caso de la SCJN, tras haber dictado sentencia después de la Sala Superior, podría haber declarado la constitucionalidad íntegra del artículo segundo transitorio. Entonces, la sentencia dictada por la Sala Superior habría mantenido su

estatus de definitividad e inatacabilidad, en virtud de que es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, salvo lo decidido por la SCJN al conocer de acciones de inconstitucionalidad de normas generales en materia electoral.

En el caso hipotético descrito, la sentencia de la SCJN habría tenido como consecuencia, tras haber reconocido la constitucionalidad integral del artículo impugnado, la posibilidad de que la Comisión de Gobierno de la ALDF dictara un nuevo acuerdo similar al que había revocado la Sala Superior. Esta Sala no podría conocer nuevamente de un medio de impugnación a través del cual se impugnara un acto concreto de aplicación en el cual se solicitara exclusivamente la inaplicación del artículo segundo transitorio del decreto de publicación de las reformas del Estatuto, puesto que ello constituye una causal de improcedencia, en función de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:

Artículo 10.º

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos:

[...]

f) Cuando en el medio de impugnación se solicite, en forma exclusiva, la no aplicación de una norma general en materia electoral, cuya validez haya sido declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la fracción II del artículo 105.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Sala Superior hubiera considerado que el artículo segundo transitorio no resultaba contrario al artículo 14.º de la Constitución y que, por lo tanto, el acto impugnado era correcto, confirmando entonces el acuerdo de la Comisión de Gobierno de la ALDF y la consecuente convocatoria, y de que la SCJN —por el contrario— hubiera resuelto, como en efecto sucedió, la inconstitucionalidad de una parte normativa de dicha prescripción, la sentencia dictada por la Sala Superior habría mantenido su estatus de definitividad e inatacabilidad. Sin embargo, las consecuencias de la misma sí se hubieran visto alteradas por la resolución de la SCJN, la cual es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral *exclusivamente* cuando conoce de acciones de inconstitucionalidad en contra de normas electorales generales, conforme con el artículo 99.º, párrafo primero, de la CPEUM.

Como se nota, aun en el caso de que se pudieran emitir sentencias divergentes o incluso contradictorias en asuntos similares al presentado, el sistema

normativo prevé soluciones específicas. Así, la certeza que reclama la función electoral está plenamente garantizada.

6. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESOLVIÓ

La decisión de la SCJN en torno al caso que nos ocupa estribó en invalidar el texto del artículo segundo transitorio que dice: «y el número de Consejeros Electorales actualmente en funciones, que serán sujetos». En otras palabras, según la SCJN el referido artículo segundo transitorio se debe leer de la siguiente manera:

Artículo Segundo.- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá realizar las adecuaciones en las leyes correspondientes, en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia del presente Decreto. Dentro del mismo plazo, deberá determinar el procedimiento de la renovación escalonada a que hace mención el artículo 125.º contenido en el presente Decreto.

La referida SCJN precisó, expresamente, los efectos de esta declaración de invalidez:

La Asamblea Legislativa se encuentra facultada de manera concreta para establecer el procedimiento que debe llevarse a cabo para el nombramiento escalonado de Consejeros Electorales, **a partir del vencimiento del plazo del que rige** respecto de los Consejeros actualmente en funciones, de tal forma que **de ninguna manera ese procedimiento podrá tener efectos modificatorios hacia el pasado**, sino únicamente a partir del veintitrés de diciembre de dos mil quince, año en que expira el nombramiento que rige en la actualidad.⁴

En otras palabras, los Consejeros Electorales del IEDF nombrados el 23 de diciembre de 2005 deberán concluir su período, en una situación ordinaria, en 2012, y solo entonces (en 2012) procederá la renovación escalonada de dichos Consejeros. Como la SCJN ha precisado que la ALDF se encuentra facultada de manera concreta para establecer el procedimiento que debe llevarse a cabo para el nombramiento escalonado de Consejeros Electorales a partir de que expire el de quienes actualmente se encuentran en funciones, hay que recordar que, por lo menos hasta el momento, dicha Asamblea ya ha prescrito

⁴ Acción de inconstitucionalidad 80/2008, negritas en el original. Si bien en el texto de la sentencia se afirma que el período de los Consejeros Electorales del IEDF que fueron nombrados en diciembre de 2005 concluirá en diciembre de 2015, lo cierto es que, al haber sido nombrados para un período de 7 años, su cargo concluirá en diciembre de 2012.

dicho procedimiento en el artículo noveno transitorio del decreto de publicación del nuevo código electoral del Distrito Federal:

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, concluirán el período para el que fueron electos. Previo a la conclusión del período, y para efectos de la renovación escalonada de estos cargos, la Asamblea Legislativa procederá de la siguiente manera:

- a) Elegirá al Consejero Presidente y dos Consejeros Electorales para un período de siete años.
- b) Elegirá a dos Consejeros Electorales para un período de cinco años; y
- c) Elegirá a dos Consejeros Electorales para un período de tres años.

Así, uno de los efectos de la sentencia dictada por la SCJN estriba en la plena vigencia de esta disposición transitoria, la cual —no obstante y salvo el enunciado «El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, concluirán el período para el que fueron electos»—, puede ser modificada por la ALDF en todo momento.

Por lo que toca a la materia que es objeto del presente comentario, la principal afirmación de la SCJN en su sentencia estriba en que «en el caso a estudio se quebranta el respeto jerárquico a la Constitución Federal, en virtud de que a través del artículo segundo transitorio que ahora se combate, se retrotraen los efectos de la reforma, al acto de designación acaecido en dos mil cinco, lo que en sí mismo lo torna retroactivo y por ende, contrario al artículo 14.º constitucional».⁵

Lo anterior se sostuvo en razón de que:

[...] los Consejeros actualmente en funciones fueron nombrados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en ejercicio de sus atribuciones el veintitrés de diciembre de dos mil cinco, por un período de siete años [...] al prever la disposición transitoria una obligación a cargo de la Asamblea Legislativa referente a un hecho acaecido en diciembre de dos mil cinco, obra sobre el pasado **modificando la forma de nombramientos (ya sea disminuyendo o prorrogando el plazo)** de los Consejeros Electorales actualmente en funciones.⁶

⁵ Acción de inconstitucionalidad 80/2008.

⁶ *Ibidem*, negritas en el original.

Para justificar la decisión, la sentencia de la SCJN y la de la Sala Superior recurren a las teorías de los derechos adquiridos y de los componentes de la norma jurídica. Si bien ante la Sala Superior, tanto el PRD como Convergencia esgrimieron agravios adicionales al de la retroactividad de la norma transitoria, la referida sala se avocó al estudio de este agravio, en razón de que si resultaba fundado, como en efecto resultó, y, consecuentemente, al ser suficiente para satisfacer la pretensión de los actores (la revocación del acuerdo de la Comisión de Gobierno y la inaplicación concreta del artículo segundo transitorio), el estudio del resto de agravios se tornó innecesario.

7. LA SALA SUPERIOR DECIDIÓ

De la lectura detenida de la sentencia de la Sala Superior se puede afirmar que esta se basa, fundamentalmente, en la teoría de los componentes de la norma más que en la de los derechos adquiridos, al igual que la sentencia dictada por la SCJN. En la sentencia del SUP-JRC-105/2008 y SUP-JRC-107/2008 Acumulados se lee lo siguiente:

La cuestión a dilucidar es, si los Consejeros Electorales, al momento de entrar en vigor el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se encontraban en el contexto de una situación jurídica concreta de la cual derivara un derecho efectivo al exigir el cumplimiento de la obligación correlativa, en términos de la normatividad electoral local abrogada.

Para estar en posibilidad de determinar si existía, al momento de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal una situación jurídica concreta, que pudiera verse afectada por la emisión de la nueva normativa, es preciso atender a lo dispuesto por la ley vigente hasta el veintiocho de abril de dos mil ocho [...]

La SCJN ha fijado jurisprudencia firme en torno a la irretroactividad de las leyes conforme a la teoría de los componentes de la norma en, al menos, dos ocasiones (PJF 1997: 7, PJJF 2001:16). Del análisis de dichas prescripciones se sigue, como se sostiene en la sentencia de la SCJN, que:

[...] toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, en el que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, que los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y de cumplir con éstas. Sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo, por lo que para que se pueda analizar la retroactividad o irretroactividad de las normas es necesario analizar las siguientes hipótesis que pueden llegar a generarse a través del tiempo:

- a) Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se pueden variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.
- b) Cuando la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si el supuesto y algunas de las consecuencias se realizan bajo la vigencia de una ley, quedando pendientes algunas de las consecuencias jurídicas al momento de entrar en vigor una nueva disposición jurídica, dicha ley no podría modificar el supuesto ni las consecuencias ya realizadas.
- c) Cuando la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, no se producen durante su vigencia, pero cuya realización no depende de los supuestos previstos en esa ley, sino únicamente estaban diferidas en el tiempo, por el establecimiento de un plazo o término específico, en este caso la nueva disposición tampoco podría suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, toda vez que estas últimas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.
- d) Cuando para la ejecución o realización de las consecuencias previstas en la disposición anterior, pendientes de producirse, es necesario que los supuestos señalados en la misma, se realicen después de que entró en vigor la nueva norma, tales consecuencias deberán ejecutarse conforme a lo establecido en ésta, en atención a que antes de la vigencia de dicha ley no se actualizaron ni ejecutaron ninguno de los componentes de la ley anterior (supuestos y consecuencias acontece bajo la vigencia de la nueva disposición).

En el caso que nos ocupa, el texto normativo en análisis era el siguiente:

El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General, serán elegidos sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán tres Consejeros Electorales suplentes generales. La ley determinará la duración en el cargo así como las reglas y el procedimiento correspondientes. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarán en su cargo siete años.

De lo anterior se deduce lo siguiente:

- a) La Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios, elegirá por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes al Consejero Presidente del Consejo General.
- b) Después de haber elegido al Consejero Presidente, la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios, elegirá por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes a los Consejeros Electorales del Consejo General.

- c) Después de haber elegido a los Consejeros Electorales del Consejo General, la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios, elegirá por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes a tres Consejeros Electorales suplentes generales.

Bajo el tradicional esquema *si A es, entonces B debe ser*, los textos normativos anteriores son los supuestos que, de realizarse o actualizarse, darían lugar a una determinada consecuencia: *si* la Asamblea Legislativa, a propuesta de los grupos parlamentarios, elige por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes al Consejero Presidente del Consejo General, *entonces* el consejero Presidente *deberá* durar en su cargo siete años, y lo mismo sucede en los siguientes casos.

Resulta evidente que, en este caso, una vez que se actualiza o se realiza el supuesto normativo, de manera inmediata se produce la consecuencia. Entonces, una vez que se nombra al Consejero Presidente o al resto de los Consejeros Electorales, las personas así designadas deberán permanecer en su cargo siete años.

Así, en el momento en que, el 23 de diciembre de 2005, la ALDF nombró a determinadas personas para que ocuparan los cargos tanto de Consejero Presidente y Consejeros Electorales del IEDF, se actualizó la hipótesis normativa que dio lugar a la consecuencia legalmente prescrita: las personas nombradas deberán durar en sus cargos siete años.

Conforme con la normatividad vigente, al momento de hacer el presente comentario, el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del IEDF, estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos establecidos en la ley de la materia. La remoción del Presidente y de los Consejeros Electorales se determinará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de acuerdo con las causas que señale dicha ley.⁷

En razón de lo anterior, se actualiza la primera de las cuatro hipótesis que contempla la citada jurisprudencia para afirmar que se está en presencia de normas retroactivas: cuando durante la vigencia de una norma jurídica se

⁷ Artículo 92.º, fracción V, del Código Electoral del Distrito Federal, que prescribe esencialmente lo mismo que el artículo 57.º, inciso e), del referido código vigente en 2005.

actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia en ella regulados, no se pueden variar, suprimir o modificar ese supuesto o la consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad de las normas, toda vez que ambos nacieron a la vida jurídica con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.

Así, tanto la Sala Superior como la SCJN coincidieron en afirmar que la porción de la prescripción contenida en el artículo segundo transitorio del decreto de publicación de la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal resultaba violatoria del artículo 14.º de la Constitución, puesto que alteraba o modificaba de manera retroactiva situaciones jurídicas concretas, resultado de la actualización de una determinada hipótesis normativa que habría generado consecuencias específicas, particulares e inmediatas.

8. LA GARANTÍA DEL EJERCICIO AUTÓNOMO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL

Como se mencionó, el artículo 116.º, fracción IV, incisos b) y c), de la CPEUM, prescribe que, en materia electoral, las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán que, por un lado, las autoridades electorales ejerzan la función electoral bajo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, y, por el otro, que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

«Independencia» se define como cualidad o condición de independiente; «independiente», a su vez, tiene los sentidos de que no tiene dependencia, que no depende de otro, «dicho de una persona: que sostiene sus derechos u opiniones sin admitir intervención ajena»; también tiene el significado de «autónomo», es decir, que tiene autonomía, que se define como «potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios». La autonomía es la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.⁸

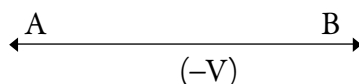
⁸ Para todas las definiciones, cfr. *Diccionario de la lengua española*, vigésima segunda edición, disponible en: <<http://buscon.rae.es>>.

De lo anterior se sigue válidamente que, en el lenguaje comúnmente empleado, «independencia» y «autonomía» son palabras cuyo sentido, si bien no es igual, es muy cercano. En torno a la «independencia» y la «autonomía» en la materia electoral, la SCJN ha precisado que

[...] los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales, implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes, ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.⁹

Esta precisión de la SCJN se acerca mucho a las definiciones que Robert A. Dahl ofrece en torno al binomio autonomía-control político. Para este autor, ser *autónomo* significa no estar bajo el *control* de otro; por *control*, Dahl entiende «una relación entre actores tal que las preferencias, deseos o intenciones de uno o más actores provoquen acciones de ajuste, o predisposiciones a actuar, de parte de uno o más actores» (1991: 26).

El control no implica ni equivale a la obtención de beneficios, aunque siempre presupone la *intención* de quien lo ejerce. Es decir, para que se pueda hablar de que uno ejerce control sobre otro, se requiere, necesariamente, que aquel tenga la intención de controlar a este, por ello no puede hablarse de control no intencional. Por otra parte, del hecho de que una persona ajuste su conducta al interés de otra no se sigue que esta obtenga algún beneficio de dicho control. Linares (2004: 76) lo grafica de la siguiente manera:



En el gráfico:

(-V) representa un vínculo negativo, o la ausencia de vínculo alguno

(A) puede simbolizar a los órganos electorales, en tanto que órganos del Estado, a los consejos electorales en tanto que órganos de decisión o a un consejero en particular.

(B) puede ser el Ejecutivo, el Legislativo, los partidos políticos, las agrupaciones políticas, los concesionarios o permisionarios de radio o televisión, el Consejo Coordinador Empresarial o los medios de comunicación.

⁹

Acción de inconstitucionalidad 3/2005, fallada en sesión del 17 de marzo de 2005.

En un sistema político nadie puede ser enteramente autónomo ni tampoco puede alguien ejercer un control total sobre todos. La autonomía es una cuestión de grados. En ese sentido, la «independencia» y la «autonomía» de los órganos electorales no será un concepto absoluto, sino relativo: ¿qué tan independientes son los institutos electorales? Para responder esta pregunta hay que contestar primero a esta otra: ¿respecto de quién son independientes?

En el ámbito de la transición política mexicana, a los órganos administrativos electorales se les dio el estatus de órganos constitucionales autónomos con el objeto de «enfrentar los excesos del Poder Ejecutivo, reducir las capacidades políticas del partido dominante con el propósito de propiciar condiciones de relativa simetría política, y sentar bases institucionales que generaran confianza y credibilidad social» (CÁRDENAS et al. 1999: 481). De hecho, la cuestión de la autonomía e independencia del órgano administrativo electoral federal fue uno de los principales temas de la reforma constitucional de 1996 (IFE-TEPJF-PNUD 1996). En el tránsito hacia la plena autonomía e independencia de los órganos electorales, la *ciudadanización* fue un elemento determinante, al que se sumaron la eliminación de la presencia decisoria tanto de los poderes públicos en dichos órganos (sobre todo del Ejecutivo y del Legislativo), como de los partidos políticos (ALCÓCER 1995: 59).

De esta manera, en un contexto democrático, los órganos electorales deben ser independientes respecto de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales,¹⁰ así como de los partidos políticos y de, en general, todos aquellos sujetos o actores que tengan algún tipo de interés particular en el ejercicio de la función electoral.

En las Constituciones y en la legislación secundaria de los Estados, por lo regular se ha seguido el modelo empleado en la CPEUM y en la legislación electoral federal en el sentido de definir a los consejos generales de los órganos administrativos electorales como sus órganos superiores de dirección. Así, a los Consejeros Electorales les correspondería el derecho tanto de hablar como de votar en las sesiones de resolución de asuntos. En este sentido cabe hablar de

¹⁰ No hay que perder de vista que la atribución que ciertos tribunales tienen para revisar la legalidad y constitucionalidad de los actos y disposiciones de los órganos administrativos electorales no altera o vulnera su autonomía o independencia, sino que dicho control de legalidad y constitucionalidad es el complemento, en un esquema de *checks and balances*, de dicha autonomía e independencia.

diferentes planos o tipos de la autonomía de la que gozan los órganos administrativos electorales, y en particular sus órganos superiores de dirección:

- a) desde un punto de vista *institucional*, se habla de la autonomía del órgano respecto de otros órganos del Estado y sujetos del sistema político;
- b) desde un punto de vista *funcional*, se habla de la autonomía del órgano en tanto que ejerce funciones cuya competencia le es exclusiva;
- c) desde un punto de vista *personal*, la autonomía estriba en el conjunto de características derivadas de la situación en que las normas constitucionales y legales colocan a los integrantes del órgano superior de dirección individualmente considerados, y que protegen a estos de eventuales presiones ejercidas por otros sujetos del sistema político;
- d) desde un punto de vista *interno*, la autonomía consiste en el amparo que cada uno de los integrantes del órgano superior de dirección tiene, en su individualidad, frente al resto de la estructura orgánica.

La integración del órgano superior de dirección, el mecanismo de designación y el estatus de los Consejeros integrantes de dicho órgano, ha sido reconocida como elemento fundamental en la consolidación de la autonomía del Instituto Federal Electoral (CARDENAS et al. 1999: 486). Respecto al estatus de los Consejeros, en buena medida se han adoptado para estos las llamadas «garantías judiciales»; es decir, un conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objeto de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador y que poseen, además, un doble enfoque, pues al mismo tiempo que se utilizan en beneficio de los miembros de la judicatura, también favorecen la situación de los justiciables (FIX-ZAMUDIO 1974: 37, FIX-ZAMUDIO & COSSÍO 1996: 31).

Así, es posible hablar de garantías «electorales» en el sentido de la existencia de un conjunto de normas constitucionales y legales que tienen como objeto el ejercicio independiente, autónomo e imparcial¹¹ de la función electoral. Tales prescripciones benefician tanto a los integrantes del órgano superior de

¹¹ Recuérdese que la imparcialidad es otro de los principios rectores de la función electoral, y que la SCJN ha afirmado que, en materia electoral, consiste «en que en el ejercicio de sus funciones, las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista»; cfr. Acción de inconstitucionalidad 3/2005, fallada en sesión del 17 de marzo de 2005.

dirección de los órganos estatales que ejercen la función electoral, como a todos los participantes en los procedimientos electorales, sobre todo a los propios partidos políticos.

Las garantías judiciales, y en su caso las garantías «electorales», tienen como finalidad, como su nombre lo precisa, garantizar un ejercicio independiente e imparcial¹² de la función estatal que se desempeña. Así, quienes gozan de tales garantías no deben estar bajo el control de ningún sujeto determinado, sino que deben ser autónomos en los términos antes precisados.

Entre las principales garantías judiciales se ubican las relacionadas con el nombramiento, la estabilidad en el cargo, la remuneración y la remoción derivada de responsabilidad. Puesto que se han asimilado las garantías judiciales al ámbito de los órganos administrativos electorales, el caso que ahora se comenta está íntimamente relacionado con la cuestión de la estabilidad en el cargo y la remoción de los integrantes del órgano superior de dirección del IEDF.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, la estabilidad es una garantía que implica que los sujetos son nombrados para el desempeño de un cargo durante un tiempo determinado, fijo, preestablecido, el cual deben culminar hasta su término o su muerte. En otras palabras, la garantía de la estabilidad implica la *inamovilidad*; es decir, los nombrados no pueden ser desplazados de sus cargos, *salvo* que los sujetos incurran en alguna causal de responsabilidad sancionada con la destitución, que es la segunda cuestión.

Así, conforme a lo que se ha precisado anteriormente, los Consejeros del IEDF que fueron nombrados en 2005 son inamovibles hasta la conclusión del tiempo para el cual fueron designados (7 años). Por lo tanto, salvo que alguno de ellos o todos incurrieran en alguna de las causales previstas legalmente para fincarles responsabilidad sancionable con la destitución, deberán permanecer en su cargo hasta el año 2012.

¹² Entre la independencia y la imparcialidad existe una relación estrecha, a grado tal que, se dice, la primera está al servicio de la segunda (CÁRDENAS 1999: 96). No obstante, del hecho de que un sujeto goce de un alto grado de independencia no se sigue necesariamente que actúe de manera imparcial dentro de un determinado proceso o procedimiento. Sin embargo, a mayor grado de independencia mayor probabilidad de que el sujeto se conduzca, en el proceso o procedimiento, de manera imparcial.

Como ha quedado precisado con anterioridad, en el ordenamiento jurídico del Distrito Federal no existe hasta el momento un catálogo preciso de las conductas atribuibles a los Consejeros Electorales del IEDF sancionables, en su caso, con la destitución. Así, las acciones de Comisión de Gobierno de la ALDF fueron un claro y evidente atentado a la autonomía del órgano superior de dirección del IEDF.

El hecho de que la Sala Superior del TEPJF haya revocado el acto impugnado, por considerar que se fundaba en una prescripción inconstitucional, si bien estuvo justificado en cuestiones de técnica normativa, ha venido a precisar los límites que aún los órganos reformadores de la ley tienen en el ejercicio de esta función. En este caso, el poder contramayoritario del juez de constitucionalidad se hizo evidente, puesto que, no obstante el consenso de los partidos políticos representados en la Comisión de Gobierno de la ALDF, su actuar no solo fue objeto de escrutinio constitucional, sino que se declaró violatorio de la norma suprema, lo que pone en evidencia que, aun ante el consenso de los partidos políticos, cualquier infracción constitucional será sancionada por los órganos guardianes de las promesas democráticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÓCER VILLANUEVA, Jorge

1995 «La autonomía del IFE (elementos para superar un falso debate)». En: *Memoria del foro para discutir la agenda de la reforma político electoral*, tomo v. Documento inédito consultable en el Centro de Documentación del propio Tribunal. México: IFE.

ALDF-ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

2005 *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Primer Período de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio. III Legislatura. Año 3, México D. F., 23 de diciembre, N.º 34.

2006 *Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Primer Período Extraordinario de Sesiones del Tercer Año de Ejercicio. III Legislatura. Año 3. México D. F., 12 de enero, ÚNICA.

CÁRDENAS, Jaime F.

1999 «El Poder Judicial en transición». En MERINO, Mauricio. *La ciencia política en México*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Fondo de Cultura Económica.

CÁRDENAS, Jaime et al.

1999 «Presente y futuro de la autonomía del Instituto Federal Electoral». En: *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo II. México: TEPJF-IFE-UNAM-UQROO-PNUD.

DAHL, Robert A.

1991 *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México: CONACULTA-Alianza Editorial.

FIX-ZAMUDIO, Héctor

1974 *Constitución y proceso civil en Latinoamérica*. México: UNAM.

1993 «Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano». En: *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

FIX-ZAMUDIO, Héctor & José Ramón COSSÍO DÍAZ

1996 *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.

IFE-TEPJF-PNUD

1996 *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un Grupo de Expertos*. México: IFE-TEPJF-PNUD.

LINARES, Sebastián

2004 «¿Qué es y cómo remide la independencia judicial?». *Política y Gobierno*, vol. XL, N.º 1, primer semestre.

PJF-Poder Judicial de la Federación

1997 «Irretroactividad de las leyes. Su determinación conforme a la teoría de los componentes de la norma». *Semanario Judicial de la*

- Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo VI, noviembre. Tesis: P./J. 87/97.
- 2001 «Irrretroactividad de las leyes. Su determinación conforme a la teoría de los componentes de la norma». *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, octubre. Tesis: P./J. 123/2001.
- 2007a «Estatuto de gobierno del distrito federal. Sus características». *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXV, mayo. Tesis: P./J. 17/2007.
- 2002a «Tribunal electoral del poder judicial de la federación. Carece de competencia para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes». *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XV, junio. Tesis: P./J. 23/2002.
- 2002b «Leyes electorales. La única vía para impugnarlas es la acción de inconstitucionalidad». *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XV, junio. Tesis: P./J. 25/2002.
- 2007 «Estatuto de gobierno del distrito federal. Junto con la constitución política de los estados unidos mexicanos integra bloque de constitucionalidad en materia electoral». *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época XXV, mayo. Tesis: P./J. 18/2007.

[Sobre el autor]

CARLOS BÁEZ SILVA

Mexicano. Licenciado en Derecho, maestro en Ciencia Política y candidato a Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor titular en las Universidades La Salle, Iberoamérica y Latina, en los institutos de la Judicatura Federal (IJF) y Tecnológico Autónomo de México (ITAM), así como en la Escuela Libre de Derecho. Investigador en el Instituto de la Judicatura Federal, del que también fue Secretario General, Jefe de la Unidad de Capacitación e Investigación del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente es secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial.



NUEVOS TEMAS EN CIUDADANÍA

Voto indígena y ciudadanía corporativa en el Perú, siglo XIX

ALICIA DEL ÁGUILA

<a.delaguila@idea.int>

Coordinadora de Diálogos Políticos y Género

Programa Perú – IDEA Internacional

Perú

[Resumen] Las restricciones del derecho al voto en el Perú durante el siglo XIX fueron variables. Ello determinó que, a diferencia del resto de América Latina, en el Perú persistiera una «ciudadanía corporativa», es decir, el criterio para definir a los ciudadanos buscaba restringir pero a la vez incorporar a diferentes sectores sociales. El artículo muestra cómo en la historia peruana del siglo XIX, en especial luego de la Ley Electoral de 1834, se estableció una lógica corporativa. Así, se distingue entre «ciudadanos» y «sujetos con derecho a sufragio» a partir de requisitos que tenían como objetivo incluir a determinado cuerpo social. Ello permitió la inclusión (restringida y controlada) de diversos gremios, los cuales perdieron significación electoral a partir de fines del siglo XIX.

[Palabras clave] Voto indígena / ciudadanía corporativa / historia electoral / inclusión / padrón electoral / Perú / elecciones.

[Title] Indigenous vote and corporate citizenship in Peru, 19th century

[Abstract] Restrictions on the right to vote in Peru during the nineteenth century were variable. As a result of this and unlike the rest of Latin America, a “corporate citizenship” persisted in Peru, that is, the criterion for defining citizens sought to restrict but also incorporate different social sectors. The article shows how in the nineteenth century of Peruvian history, especially after the Electoral Act of 1834, a corporate logic is established. Thus, we distinguish between “citizens” and “subjects with voting rights” on the basis of requirements that were designed to include a certain social segment. This allowed the inclusion (restricted and controlled) of various unions, who lost electoral significance as from the late nineteenth century.

[Keyword] Indigenous vote / corporate citizenship / electoral history/ inclusion / electoral roll / Peru / elections.

DEL ÁGUILA, Alicia. «Voto indígena y ciudadanía corporativa en el Perú, siglo XIX». En: ELECCIONES, 2011, enero-diciembre, v. 10, n.º 11, pp. 91-117.

[Recibido] 14/10/11 & [Aceptado] 24/11/11

1. SOCIEDAD CORPORATIVA Y CIUDADANÍA

Si la independencia [...] se hubiera efectuado hace cuarenta años, [para] un hombre nacido o radicado en el territorio [mexicano] [...] entrar en materia con él sobre los intereses nacionales habría sido hablarle en hebreo; él no conocía ni podía conocer otros que los del *cuerpo* o *cuerpos* a que pertenecía [...]. Si entonces se hubiera reunido un Congreso, ¿quién duda que los diputados habrían sido nombrados por los cuerpos y no por las juntas electorales? (MORA 1980)

Esto era lo que manifestaba José María Luis Mora sobre la «herencia colonial» en México, asociada con una lógica social corporativa. Las repúblicas latinoamericanas tuvieron que arrastrar esa «herencia» a lo largo del siglo XIX, la cual también permearía la política.

En el Perú, país particularmente heterogéneo, con un importante sector de su población agrupada en cuerpos comunales indígenas, con una difícil articulación territorial, un Estado debilitado a inicios de la República y caudillos regionales jalando hacia tendencias centrífugas, el tránsito republicano fue particularmente complejo.

En la legislación política republicana, en la que no se suelen reconocer elementos de esa lógica corporativa, encontramos también la tensión de dicho tránsito. En el Perú, quiénes debían sufragar fue un asunto que, a lo largo del siglo XIX, recibió respuestas legales híbridas o ad hoc. Mientras que, no sin conflictos, en la mayoría de países de América Latina este tema, después de unas primeras décadas, fue resolviéndose en general a favor de proyectos de las oligarquías, en el Perú persistió lo que denominamos la «ciudadanía corporativa». Es decir, salidas legales caracterizadas formalmente por enunciados con diferentes alternativas (no uno ni un conjunto de requisitos aplicables a todos), que buscaban restringir pero, al mismo tiempo, incorporar sectores sociales diferenciados. Tales fórmulas, como desarrollaremos en este artículo, tienen una relación directa con el «problema indígena», principalmente, pero también con otros «cuerpos», como los gremios e, inicialmente, la propia Iglesia.

Ciertamente, dilemas similares fueron compartidos por otras nuevas repúblicas de América Latina, a inicios del siglo XIX. La heterogeneidad social y el ordenamiento corporativo era un elemento común en las sociedades hispanoamericanas de inicios del siglo XIX, persistiendo, en mayor o menor medida, en

la institucionalidad republicana. Pero el Perú fue, probablemente, uno de los países donde ese peso corporativo se expresaba con más nitidez en la esfera política. Por ejemplo, México, la otra gran capital virreinal, tuvo por el contrario liberales decimonónicos decididos a desmontar aquella tradición corporativa, incluyendo a las comunidades indígenas.

En efecto, un aspecto particular del Perú, quizás solo comparable con algunos otros países de Centroamérica, fue esa persistencia expresada en la política, específicamente en la definición corporativa del derecho al sufragio y la ciudadanía, a lo largo del siglo XIX.

2. POBLACIÓN INDÍGENA: EL «CAPITAL ELECTORAL» ANDINO

Según el censo de 1827, los indígenas constituían por ese entonces el 61,6% de la población nacional (GOOTENBERG 1995: 20). El mayor porcentaje se encontraba en el sur andino, en la Intendencia del Cusco (26,1% del total de indígenas, que constituían el 73,5% de su población) y en Trujillo (17%).

TABLA 1
Población de las Intendencias del Perú, 1791

Intendencia	Espanoles	Mestizos	Indígenas	Pardos	Esclavos	Otros	Total
Arequipa	39.357	17.797	66.609	7.003	5.258	777	136.801
Cusco	31.828	23.104	159.105	993	284	1.068	216.382
Huamanga	5.378	29.621	75.284	943	30	303	111.559
Huancavelica	2.341	4.537	23.899	0	41	99	30.917
Lima	22.370	13.747	63.181	17.864	29.763	2.187	149.112
Tarma	15.939	78.682	105.187	844	236	371	201.259
Trujillo	19.098	76.949	115.647	13.757	4.725	791	230.967
Total	136.311	244.437	608.912	41.404	40.337	5.596	1.076.997

Fuente: PINI 1972: 20

Según el censo de 1791, los indígenas constituían el 56% de la población. Sin embargo, ese porcentaje aumentó al reincorporarse Puno al virreinato del Perú (1796), con una población de 156.000 habitantes, de los cuales más del 90% eran indígenas.

El sur andino, por entonces, había sufrido los efectos de la fallida rebelión de Túpac Amaru y su sangrienta represión. Según los estimados recogidos por Flores-Galindo (1976: 22), los muertos habrían llegado a 100.000 personas, entre Abancay y Tucumán. Los criollos y españoles, por su parte, migraron considerablemente de esa zona, dando lugar a la decadencia de las haciendas altoandinas. En zonas como Azángaro ocurriría lo que Jacobsen denominó la «campesinización» del comercio de textiles (1993: 56). Las guerras de independencia, los saqueos, cupos de guerras, etc., así como la posterior desmembración del Alto Perú acentuarían la decadencia de dichas haciendas, y del circuito comercial del sur andino. En ese ambiente de decadencia económica, sin embargo, las comunidades indígenas vivieron un período de menor presión sobre sus tierras y en algunos casos mayores oportunidades de comercio y ampliación de territorio. Estas circunstancias habrían favorecido la recuperación demográfica indígena, que se expresaría en mayores tasas de crecimiento de la población total.

Después de las guerras de independencia, las tasas de crecimiento parecen haber sido más altas, continuando una tendencia algo menor entre 1850 y 1876 (véase tabla 2).

TABLA 2

Estimaciones del crecimiento poblacional y tasas anuales de crecimiento, 1791-1876

Períodos *	Crecimiento (%)	Años	Tasa anual (%)
1791-1827	22,4	36	0,56
1827-1850	31,9	23	1,21
1850-1876	34,9	26	1,03

Fuente: GOOTENBERG 1995: 26

* No presentamos todos los períodos cubiertos por el autor.

Así, aunque pudiera parecer paradójico, en los años de anarquía y guerras —con un Estado por recomponerse, endeudado y en bancarota—, los indígenas, al menos el enorme contingente que vivía en amplias zonas rurales del país, particularmente el sur andino, experimentaron una importante recuperación demográfica. Este crecimiento positivo parece que se mantuvo, pero a menor ritmo, y entre 1850 y 1876 se extendió a través de la migración y mestizaje a lo largo del territorio.

Si analizamos la distribución de la población total del país, vemos que, durante las primeras décadas del siglo XIX, y siguiendo la tendencia de la Colonia, el sur (principalmente andino) comprendía la mayor proporción de habitantes.

A mediados del siglo XIX, el empuje de la actividad económica y financiera en la costa, particularmente en torno a Lima y la costa norte, así como de algunas zonas de la sierra central, en torno al comercio o la minería, aceleraría los procesos de migración.

Según Gootenberg (1995), mientras que entre 1791 y 1827 la proporción entre costa, sierra y selva no sufrió considerables cambios, entre 1827 y 1850 la recuperación del sur elevó las distancias. Y, entre 1850 y 1876, los cambios señalados revirtieron la tendencia, a favor del centro y norte. El centro ya casi alcanzaba en población al sur hacia 1876, para superarla después de la Guerra del Pacífico.

Pero, hasta entonces, ese volumen de población en el sur era la que constituía el «capital político» de los caudillos andinos. En efecto, en el contexto de fragmentación y debilidad de la élite limeña y de la costa (que, a partir del *boom* guanero recién iniciaría su recuperación), no extraña que militares y otros líderes locales y regionales, ajenos a ideales liberales, estuvieran a favor de una regulación inclusiva del sufragio. Tal fue el caso del «conservador» Manuel de Vivanco, quien en su *Programa del Diputado por la provincia de Arequipa, Gral. D. Manuel de Vivanco* (BASADRE 1983: III, 267) defendía hacia 1850 el sufragio directo y universal. Sobre esto volveremos más adelante.

3. LOS «CUERPOS» COMUNALES

Ahora bien, la relevancia política de la población indígena, aparte del peso poblacional que tuvo, la estableció la naturaleza de su unidad social, es decir, las comunidades. En efecto, basadas en relaciones de parentesco y vinculadas a determinado territorio, las comunidades organizaban las diversas formas no solo de relación social (incluyendo el trabajo y la reciprocidad), sino de decisiones colectivas que, fuera de ese espacio social, correspondían al plano de lo individual. ¿Hasta qué punto los individuos de una comunidad eran realmente los sujetos políticos? Muy relativamente. Por lo demás, las comunidades eran también el núcleo de articulación con el exterior: durante el Incanato, el Estado

se relacionaba con estas para otorgar beneficios y dar obligaciones, así como para acceder a ciertos recursos (JACOBSEN 1997: 126). Esta relación fue aprovechada por el aparato colonial para la recaudación de los tributos, impuestos que los indígenas debían pagar por su calidad de vasallos.

Ciertamente, había diferencias y conflictos entre unas y otras comunidades, incluso dentro de las mismas etnias. Por lo demás, la rebelión de Túpac Amaru y su sangrienta represión, así como las reformas que posteriormente se aplicaron, a decir de Charles Walker, habrían ampliado las diferencias «intra e intercomunales, un hecho que ayudó a explicar la multiplicidad de estrategias adoptadas durante la guerra de Independencia» (WALKER 1999: 118). Pero esa situación tampoco debiera llevar a suponer que las comunidades vivieron aisladas, sin una articulación social, económica, incluso política, a inicios de la República.

Aunque en la batalla de Ayacucho (1824) se sellara de manera definitiva la victoria patriota, hubo comunidades que no reconocieron la autoridad republicana de inmediato. Ese fue el caso de los iquichanos. Para el deán Valdivia, su líder, Antonio Huanchaca, constituía el «Jefe Supremo de la Republicueta de Iquicha, con insulto del gobierno peruano y de sus leyes» (BONILLA 2001: 154). Los iquichanos, con Huanchaca a la cabeza, no reconocerían la autoridad republicana hasta 1839 (MÉNDEZ 1991).

En ese escenario fragmentado, de lógicas (locales) superpuestas a los diversos intereses regionales y nacionales, ninguna élite nacional lograría imponer sus reglas políticas, incluido el derecho al sufragio. Pero, además, como veremos, la crisis del Estado también obligaba a una mirada «utilitaria» de esos cuerpos sociales (tanto comunidades como gremios), pues resultaban convenientes, en ese momento, para la subsistencia del Estado.

4. CIUDADANÍA INDÍGENA, TRIBUTO Y NUEVO ESTADO

Durante el virreinato, los indígenas fueron considerados vasallos del rey y el pago del tributo era una de sus obligaciones. Cuando se declaró la independencia, San Martín decretó la abolición del tributo y los indígenas pasaron a ser llamados «peruanos» y señalados como símbolo de los abusos y la arbitrariedad del «tiránico» régimen virreinal (JACOBSEN 1997: 127). Esta declaración de «redención indígena» obedecía a la necesidad de incorporarlos en la nueva

República. Para muchos de los promotores del nuevo orden, la legitimación de la República requería que las multitudes y que una parte significativa de la población a lo largo y ancho del país (incluyendo territorios con inmensa mayoría indígena) participen, no necesariamente como autoridades, sino asintiendo como peruanos a las decisiones de la República (por ejemplo, a través del voto). Este fue, al menos, un anhelo perseguido por los liberales en las primeras décadas de vida independiente. Sin la participación de los indígenas, un importante porcentaje del territorio nacional, provincias enteras, carecerían, siquiera, de una minoría «considerable» que le diera legitimidad a las elecciones. Tal era el caso, por ejemplo, de Puno, donde más del 90% de la población era indígena, y la gran mayoría vivía en comunidades.

No obstante, incorporar a los indígenas dentro de una sola estructura social y política, habiendo constituido hasta entonces otra «república», distaba mucho de ser una simple cuestión de retórica. Por un lado, las comunidades y su lógica corporativa entraban en colisión con los principios republicanos y su discurso basado en derechos individuales y leyes generales y abstractas, aplicables a todos por igual. El liberal Bolívar así lo entendió, y trató de implementar medidas para fraccionar la tierra comunal e «individualizar» la propiedad en el campo. Sin embargo, no logró el efecto deseado, entre otras razones, porque en el contexto de posguerra de independencia, con la economía colapsada, la contribución fiscal de las comunidades indígenas resultaba un aporte fundamental. En efecto, si bien abolido en 1821, el tributo indígena, llamado en adelante «contribución», fue reinstaurado en 1826.¹

El tributo indígena constituyó la más importante fuente de ingresos, pues representó el 31% de los ingresos del Estado en 1826, y el 34% en 1830 (TAN-TALEÁN 1983: 54). Para su recaudación, la estructura corporativa de las comunidades convenía al débil aparato estatal. Según Gootenberg (1995) a inicios de la República los contribuyentes indígenas superaban las 200.000 personas (jefes de familia).

¹ Entonces, también se estableció otro impuesto, el de castas (KUBLER 1952). Sin embargo, este tuvo una más corta duración (retirado en 1829, fue nuevamente restituido, para ser finalmente abolido en 1839).

TABLA 3
Estimado de tributarios indígenas 1826-1830

Departamento	Población indígena	Tributarios
Lima	70.870	14.643
Junín	124.853	25.796
La Libertad	124.399	25.702
Puno	204.032	42.155
Cusco	253.793	52.437
Ayacucho	122.942	25.401
Arequipa	90.494	18.697
Total	990.429	204.634

Fuente: GOOTENBERG 1995: 32.

Ahora bien, el pago del tributo diferenciaba entre quienes poseían tierras de los que, como forasteros, carecían de ellas. Los primeros pagaban entre 5 y 9,25 pesos, y los forasteros o indígenas sin tierras, entre 2,5 y 5,5 pesos (BASADRE 1983. I, 145). Ello, nuevamente, reforzaba la importancia de la tenencia de la tierra indígena.

Un impuesto directo adicional fue el de patentes, que gravaba el trabajo de los artesanos. Ciertamente, solo alcanzó a cobrarse en las capitales de departamento y con comercio activo (BASADRE 1983: I, 145). De todos modos, es importante subrayar cómo los impuestos pagados por sectores populares resultaron ser los soportes del nuevo Estado. Una paradoja, ciertamente. Como veremos más adelante, la centralidad del tributo estaría expresada en la primera fórmula corporativa electoral (ley de 1834).

5. LA LEY DE ELECTORAL DE 1834: LA SOLUCIÓN CORPORATIVA

Tanto la Constitución de 1828 como la de 1834 habían consagrado el derecho a ejercer la ciudadanía a todos los peruanos (varones), mayores de 21 años o casados menores de edad. Es decir, no ponía más restricción que la edad y, algo que ni siquiera se explicitaba por considerarse obvio, el sexo. Tampoco se excluía a los analfabetos. Estas Constituciones, en especial la de 1828, eran la expresión de esa primera generación de liberales. Como señalara Manuel Vicente Villarán, «ninguna de nuestras constituciones dio tan amplia extensión al derecho de sufragio [...]» (1962: 52).

Durante el Protectorado, las primeras leyes electorales² habían intentado poner vallas o condiciones económicas al derecho de sufragio, además de establecer el sufragio directo. Sin embargo, retirado el libertador San Martín, los legisladores peruanos, la mayoría liberal, establecerían en la primera Constitución peruana de 1823, dos cambios que se mantendrían a lo largo del siglo (con breves interrupciones): el sufragio indirecto y la eliminación de cualquier requisito de sufragio que aludiera a un nivel de ingreso determinado. A diferencia de otros países, vistas las enormes disparidades entre Lima, el resto de la costa y la sierra,³ pronto se decidió que marcar montos específicos siempre sería un tema de enorme controversia.

Esas mismas disparidades, así como la fragmentación del país definieron en 1823 y luego, a partir de 1834, formas «plurales» de conceptualizar la ciudadanía. La Constitución de 1823 estableció requisitos para el acceso al sufragio bastante inclusivos. En su capítulo IV, artículo 17.º, se consideraba como condiciones el ser peruano, casado y saber leer y escribir, pero solo a partir de 1840.⁴ Además, el inciso cuarto establecía un grupo de requisitos alternativos, de carácter económico ocupacional:

Tener una propiedad o ejercer cualquier profesión, o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero.⁵

Si revisamos detenidamente estos requisitos, en su conjunto permitían acceder al derecho a sufragio a todo aquel que tuviera una fuente de ingreso económico y que no sea dependiente de otro. En su redacción, se opta por una definición «plural» (tener propiedad/ejercer profesión/o arte con título público/ocuparse de alguna industria útil). Este estilo será retomado por la legislación de 1834, que iniciaría claramente un estilo corporativo.

² Archivo Digital de la Legislación en el Perú del Congreso de la República (ADLPCRP), *Reglamento provisional que establece el método de las elecciones presentado por la Comisión Nombrada al efecto, y aprobado por S.E. el Protector del Perú, diciembre 2 de 1821, y Reglamento de Elecciones de diputados, 26 de abril de 1822.*

³ El Reglamento provisional, seguido en este punto por el *Reglamento de elecciones de diputados* del año siguiente, establecía que para tener derecho al sufragio, entre otros requisitos, se debía demostrar tener una renta, propiedad o «profesión honesta, que produzca a cada ciudadano anualmente 500 pesos en esta capital, 300 en las de la costa, y 200 en las de la sierra».

⁴ Probablemente, el peso de los legisladores vinculados al clero pudo haber influido en la condición de «casado», requisito que no se mantendría en las siguientes Constituciones.

⁵ ADLPCRP, *Constitución Política de la República Peruana Sancionada por el Primer Congreso Constituyente el 12 de noviembre de 1823.*

La Constitución de 1828 avanzó hacia una mayor inclusión, al establecer el sufragio universal masculino. No obstante, mantuvo el sistema indirecto, como vía para «incluir» mecanismos de control del sufragio popular. La Constitución de 1834 conservó en esta materia la redacción de su predecesora. Sin embargo, la ley de 1834, publicada poco después de la Constitución del mismo año, estableció un quiebre con esos antecedentes. Distinguiendo entre ciudadanía y sujetos con derecho a sufragio, estableció nuevos requisitos para lo segundo.

En un contexto de profunda anarquía, con guerras y conflictos políticos que marcaban una tendencia centrífuga, y un Estado central débil, en bancarota, la ley de 1834 parecía un mecanismo de «restricción con inclusión plural». La ley electoral de aquel año apuntaba directa y explícitamente a diversos grupos sociales (de modo contrario a cualquier pretensión universalista):

Artículo 5.º Para gozar del sufragio en las elecciones se requiere:

- 1) Ser ciudadano en ejercicio.
- 2) Ser natural de la parroquia o tener en ella dos años de domicilio fijo, en el pueblo o territorio que a ella pertenezca.
- 3) Pagar alguna contribución al Estado, o estar reservado legalmente de pagarla, o tener algún empleo público, o algún cargo o profesión científica, u oficio mecánico sujeto a la contribución industrial, o pertenecer al clero secular.⁶

De acuerdo con su inciso 3, para acceder al derecho de sufragio se debía cumplir alguno de los siguientes requisitos: 1. Pagar una contribución al Estado (o estar «reservado a pagarla»)/ 2. Tener empleo público/ 3. Cargo o profesión científica/ 4. «Oficio mecánico» sujeto a contribución industrial/5. Pertenecer al clero secular.

Cada requisito iba dirigido a incluir a un determinado cuerpo social. El clero y los funcionarios públicos tenían acceso al sufragio inmediato. También los que ejercían «cargo o profesión científica» que, indubitadamente, podía incluir también a otros miembros del clero. Y, en los puntos primero y último, se incluía a quienes pagaran contribución al Estado. Ellos eran, en su mayoría, indígenas y artesanos (estos últimos en menor medida).⁷ Así, estos grupos

⁶ ADLPCRP, *Ley orgánica de elecciones, 29 de agosto de 1834*.

⁷ Los gremios, de modo similar a las comunidades indígenas, servían también como recurso para facilitar la recaudación fiscal, así como para el reclutamiento. Así lo señala Íñigo García-Bryce: «La persistencia de los gremios fue un resultado directo de la debilidad institucional del temprano Estado nacional. Este los usaba para que sirvieran

sociales podían acceder a la ciudadanía, siempre que (a diferencia de los otros antes señalados), pagaran impuestos.

El tributo como requisito para el sufragio fue aplicado durante la Revolución francesa (elecciones de los Estados Generales de 1798). Pero a diferencia del caso peruano, en la Francia revolucionaria se trataba de un requisito aplicable a todos (los varones), sin distinción —solo dejaba fuera del alcance de ese derecho a una minoría de adultos varones. Este requisito se sustentaba en la idea del «ciudadano accionario» [*citoyen actionnaire*] de Sieyès, que, a diferencia del «ciudadano propietario», adquiriría aquel derecho político al contribuir con el soporte del Estado (RONSANVALLON 1992: 53).

En el caso de la ley peruana de 1834, la aplicación es distinta. No pretende uniformizar, sino que termina siendo solo una condición entre varias alternativas. Este tipo de salida, de requisitos alternativos y contrario a un criterio general para definir el derecho al sufragio, será lo que predominará en la legislación electoral peruana del siglo XIX.

6. EL VOTO INDÍGENA (ILETRADO) COMO EXCEPCIÓN TEMPORAL

El resto de la década de 1830, el Perú se mantuvo en conflicto permanente. Con la derrota de la Confederación Perú-boliviana, el país, asolado, volvió nuevamente a preguntarse cómo llegar a su necesaria consolidación. La Constitución de Huancayo, aprobada en 1839, era la expresión conservadora de esa frustración. El sufragio quedó restringido significativamente, mediante nuevas condiciones:

Artículo 8°.- Para ser ciudadano se requiere:

- 1) Ser casado, o mayor de veinticinco años.
- 2) Saber leer y escribir, excepto los indígenas y mestizos, hasta el año de 1844, en las poblaciones donde no hubiere escuelas de instrucción primaria.
- 3) Pagar alguna contribución, no estando exceptuando por ley.⁸

como mecanismos de recaudación fiscal entre los artesanos [...]. El Estado asimismo dependía de los gremios para que le ayudaran con el reclutamiento de la Guardia Nacional y para que cumplieran con varias otras funciones» (2008: 83-84). Entre esas otras funciones estaba el mediar en conflictos comerciales, así como el promover acciones de carácter educativo. El cobro de patentes se canalizaba a través del jefe de taller. Los artesanos debían pagar al fisco en función de su nivel de ingreso (GARCÍA-BRYCE 2008: 84-85).

⁸ ADLPCR, *Constitución Política de la República Peruana. Dada por el Congreso el de Huancayo, 1839.*

En primer lugar, se elevó la edad a 25 años (salvo que se estuviese casado), aumentando cuatro años a lo anteriormente establecido. Por otro lado, apareció el criterio del tributo, aunque se señalaba que no aplicaba a los «exceptuados por ley».

El aspecto más restrictivo era la exigencia de ser letrado, lo cual también se aplicaría a los «indígenas y mestizos» cinco años más tarde. El efecto de ello fue contundente. Por ejemplo, en el pueblo de Chavín, en su registro cívico apenas estaba inscrito el 0,7% de sus habitantes.⁹ Sobre ello nos detendremos más adelante.

En ese contexto se dio el famoso debate entre Bartolomé Herrera, defensor de la «soberanía de la inteligencia» y los liberales, a favor de la «soberanía del pueblo» y de restituir condiciones más inclusivas de sufragio. No vamos a introducirnos en los detalles de esa polémica, solo señalar algunos puntos esenciales.

Bartolomé Herrera buscaba cerrar el paso a la anarquía y defender el orden, el respeto a la autoridad por encima de todo.¹⁰ Ese orden debía establecerse dejando que los «más capaces» tomen las decisiones políticas. En tal sentido, era un defensor de la restricción (sensible) del derecho de sufragio. Los liberales temían por la falta de legitimidad del orden político, y, aunque tuvieran una imagen por momentos contradictoria del indígena, en la década de 1840 sus principales líderes lucharon por evitar la restricción radical que tuvo la aplicación de la Constitución de 1839.

Herrera, al no reconocer «indicios de capacidad» a los analfabetos, consideraba que había que limitarles sus derechos políticos, aunque, explicó él mismo, estos constituyeran las tres cuartas partes de la población total (HERRERA 1900: 46).¹¹

⁹ BNP, *Censo político y registro cívico del distrito de Chavín. 1847.*

¹⁰ Cfr. su famoso discurso en las exequias de Gamarra, en 1842. El Perú había caído en desgracia por la pérdida del respeto a la autoridad (BASADRE 1983: II, 152).

¹¹ «[...] ¿Será barbaridad, Señores, negar el sufragio á las tres cuartas partes de la población, si desgraciadamente, esas tres cuartas partes son incapaces de votar? ¿Si esas tres cuartas partes tienen menos razón y menos voluntad propia que las mujeres y los niños civilizados [...] No, Señores; esto no es una barbaridad [...] Mostradme una nación [...] que en la calma de la paz o bajo el imperio, no de la fiebre revolucionaria, sino de la razón y de los principios eternos del derecho, haya declarado nunca el sufragio universal» (HERRERA 1900: 46).

Gálvez, en su respuesta a Herrera, rebatió sus argumentos basándose también en la naturaleza humana y no en la capacidad, como la fuente del derecho. Recoge el recelo de Herrera, sobre una mayoría manipulada por una minoría para hacer la pregunta inversa: «¿Y no se teme confiar exclusivamente en esos diez hombres el destino de los otros?» (BASADRE 1983: III, 247).

Los liberales ganaron en el Congreso, y la ley de 1849¹² no ordenó un cambio a la disposición transitoria de la establecida en 1847,¹³ que declaraba no aplicable el requisito de ser letrado a los indígenas y mestizos que vivieran en poblaciones donde no hubiera centros de instrucción primaria. En 1851 se recortó la excepción solo para los indígenas.

Ciertamente, como señala Chiaramonti (2005: 326), el derecho al sufragio de los indígenas (analfabetos) también fue defendido por los políticos de la sierra.¹⁴ Esa defensa mostraría el interés por conservar su peso electoral, frente a la costa, con menos votantes. De todas maneras, no dejaba de ser complicada esa «discriminación positiva» a favor de los indígenas y mestizos. Así lo manifestó Bartolomé Herrera:

[...] Señores, ¿qué es mestizo? (movimiento de sorpresa) ¿qué grado de tinte indígena ha de tener la piel de un peruano para llamarse mestizo, para gozar del privilegio de votar sin saber leer ni escribir [...]. (HERRERA 1900: 49)

Herrera se preguntaba por qué no se incluía también a las otras razas, como la «negra, esa raza desgraciada y envilecida», para agregar «yo reclamo respeto para la humanidad» (HERRERA 1900: 50). Así, paradójicamente, era Herrera el que reclamaba leyes iguales (y restrictivas) para todos, mientras los liberales defendían la excepción, en defensa de las mayorías indígenas.

En 1855, triunfante la revolución de Ramón Castilla, esos mismos liberales lograron restablecer el sufragio universal masculino, otrora reconocido en la Constitución de 1828. Sin embargo, las primeras elecciones que tuvieron lugar al poco tiempo, levantaron los temores ante las «mayorías populares», en especial las urbanas. Los ex esclavos y libertos constituían una masa considerable en Lima.

¹² *Reglamento de Elecciones, 22 de diciembre de 1849.*

¹³ *Ley sobre organización de colegios parroquiales y de provincia, 11 de octubre de 1847.*

¹⁴ La autora menciona a los diputados Cabero, de Parinacochas; Gómez Farfán, de Cusco; y Gamboa, de Paruro.

Por otro lado, en 1854 fue abolida la contribución indígena. Gracias al *boom* guanero, los ingresos más importantes ya no provenían de aquel tributo personal. Ello marcaría el inicio de un proceso de modernización del Estado y de sus élites, junto con un paulatino descentramiento de la atención del indígena como «sujeto político». Pero ese proceso tomaría algunas décadas. En tanto, los liberales tornaron hacia nuevos consensos, a partir de otras fórmulas corporativas.

7. EL «EQUILIBRIO CORPORATIVO»: LAS CONSTITUCIONES DE 1856 Y 1860

Cuando la Convención Nacional fue instalada, ya muchos liberales tenían sus dudas respecto de la conveniencia del sufragio universal masculino. Así, ya el proyecto inicial de Constitución, sobre el cual se discutiría la nueva Carta, contenía, nuevamente, una solución corporativa.

Artículo 35.º. Los ciudadanos gozan del derecho de sufragio, si saben leer y escribir, ó son profesores de alguna ciencia, arte o industria, ó se ha retirado del servicio en el ejército ó armada, conforme a las leyes. (CRP 1911: 11)

No obstante, el 22 de enero de 1856, se puso a discusión ese mismo artículo. Este tuvo un cambio:

[...] Los ciudadanos gozan de derecho de sufragio, si saben leer y escribir, ó son profesores de alguna ciencia; ó arte ó industria, ó gozan de alguna propiedad raíz, ó son jefes de taller, ó se han retirado del servicio en el ejército ó armada, conforme á las leyes. (CRP 1911: 109)

En el debate, la condición de profesor «de alguna ciencia» fue retirada, por no alcanzar suficiente votación. Parecía lógico, pues, si estaba ya incorporada la de saber leer y escribir, comprender también a «profesores» resultaba evidente. Un cambio importante, respecto de la corporativa ley electoral de 1834, es que ya no se alude a todos los artesanos que pagan impuestos, sino solo a los «jefes de taller». Por otro lado, es interesante señalar la aparición de la «propiedad raíz» como requisito. Interesante también que, hecha la votación, por separado, entre los requisitos aprobados, aquella obtuviera la menor votación (CRP 1911: 108-109).

El artículo 37.º del título VI de la Constitución de 1856 aprobado fue el siguiente:

El sufragio popular es directo: lo ejercen los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen una propiedad raíz, o se han retirado, conforme a la ley, después de haber servido en el Ejército o Armada.¹⁵

En 1860, la nueva Constitución solo cambiaría el último requisito, «haber servido en el Ejército o Armada», por el pago de una contribución fiscal. Nuevamente, aparecía el impuesto como una condición para acceder al derecho al sufragio. Las condiciones de sufragio establecidas en la Constitución de 1860 se mantendrían hasta la reforma electoral de 1896. El cuadro 4 resume las fluctuaciones de la legislación electoral entre 1834 y 1860.

Las Constituciones de 1856 y 1860 establecieron un nuevo «equilibrio corporativo» respecto de las condiciones de sufragio. Se cerraba un poco más el acceso a los artesanos (solo jefes de taller) e indígenas (al haberse abolido el tributo). No obstante, estos últimos podían acceder si cumplían alguno de los requisitos, por ejemplo, el ser propietarios de tierras. Pero existía un debate en torno a si eran realmente propietarios de tierras o si solo estaban en posesión de las mismas. Al no ser evidente la calidad de propietarios de los indígenas, el derecho al sufragio tampoco lo era. Así lo explica Jacobsen:

[...] El vacío entre la noción formalistamente liberal de la propiedad privada adoptada en el Código Civil y las variadas prácticas comunitarias de los campesinos indígenas del Perú abrió la puerta a un prolongado debate sobre si los últimos eran propietarios de sus tierras y disfrutaban de la correspondiente protección de la ley. (JACOBSEN 1997: 140)¹⁶

Jacobsen cita el caso del alcalde del Cusco, Francisco Garmendia, quien solicitó aclaración al gobierno central respecto de si los campesinos de las comunidades eran propietarios y, por ende, si tenían derecho a sufragar. En realidad, Garmendia tenía ya su propia opinión: los comuneros no eran propietarios sino «simples poseedores del derecho de usufructo; ninguno de ellos tiene la posibilidad de vender sus parcelas, ni de pasarlas a sus herederos» (JACOBSEN 1997: 140-141). El ministro José Simeón Tejada respondió recordando que

¹⁵ ADLPCR, *Constitución de la República Peruana* dada el 13 de octubre de 1856.

¹⁶ Todas las citas del texto de Jacobsen «Liberalism and Indian Communities in Peru, 1821-1920» (1997) han sido traducidas por la autora de este artículo.

Tabla 4
Requisitos de ciudadanía en constituciones y leyes electorales, 1834-1860

Requisitos	Constituciones y reglamentos							
	Ley electoral de 1834	Constitución de 1839	Ley electoral de 1847*	Ley electoral de 1849	Ley electoral de 1851	Reglamento de 1855	Constitución de 1856	Ley electoral de 1860
	Tipo de sufragio							
	Indirecto				Directo			
Edad	Mayor de 21 años o casado	Mayor de 25 años o casado	Mayor de 25 años o casado	Mayor de 25 años o casado	Mayor de 25 años o casado	Mayor de 21 años o casado	Mayor de 21 años o casado	Mayor de 21 años o casado
Censitario (ingresos) / Capacitario (ser alfabeto)	r** . a l t c r n a t i v o s	Pagar alguna contribución o estar reservado a ellos; o	Pagar alguna contribución (a menos que estuviere exceptuado por ley)	Pagar alguna contribución (a menos que estuviere exceptuado por ley)	Pagar alguna contribución (a menos que estuviere exceptuado por ley)	Pagar alguna contribución (a menos que estuviere exceptuado por ley)	Pagar alguna contribución (a menos que estuviere exceptuado por ley)	Pagar alguna contribución (a menos que estuviere exceptuado por ley)
		tener algún empleo público; o algún grado o profesión científica, u oficio; o pertenecer al clero secular						
	No hay requisito capacitario	Saber leer y escribir (excepto indígenas y mestizos, en poblaciones sin escuelas de instrucción primaria, hasta 1844)	Saber leer y escribir, excepto las indígenas y mestizos.	Saber leer y escribir, excepto las indígenas y mestizos (?)**	Saber leer y escribir, excepto los indígenas.	No (voto universal masculino)	haberse retirado, después de servir al Ejército o la Armada	Saber leer y escribir, o pagar tributo.

* Solo se refiere a prorrogar el derecho a sufragio de las poblaciones indígenas y mestizas analfabetas, en poblaciones donde no existiera instrucción primaria. ** r: requisitos. | *** Se asume que mantiene la misma excepción que a ley de 1847. | Fuente: Elaboración propia.

la ley de 1828 había otorgado a los comuneros ese derecho (JACOBSEN 1997: 141). Dicho testimonio daba cuenta de lo incierto de ese reconocimiento, que seguramente dependía de interpretaciones y relaciones de poder locales.

8. LA CIUDADANÍA INDÍGENA EN LOS REGISTROS CÍVICOS

La Constitución de Cádiz, mediante un complejo sistema de sufragio indirecto, permitía una participación bastante considerable de ciudadanos, incluyendo indígenas, en el primer nivel de elección. Indudablemente, los diferentes grados o niveles de elección permitían controlar la voluntad de las mayorías. El que se incluyera como ciudadanos con derecho a sufragio a los indígenas fue un logro de delegados americanos, para quienes era una manera de reconocerle el peso electoral a sus provincias (RIEU-MILLÁN 1990: 144-145).

Las primeras constituciones peruanas consideraron la inclusión del indígena en términos electorales, pero ¿qué porcentaje de estos podían votar? Es difícil calcularlo, considerando la escasez de información, por lo demás parcial. De todos modos, los registros cívicos son una fuente interesante (aunque escasa) que puede darnos alguna idea de los índices de ese electorado.

Hacia 1833, por ejemplo, José Domingo Choquehuanca publicó su *Ensayo de estadística de los ramos económico-políticos de la provincia de Azángaro en el departamento de Puno*, que recogía datos entre 1825 y 1829. Es decir, en el período de vigencia las Constituciones de 1823 y 1828.¹⁷

Según Choquehuanca, en las provincias de Azángaro el porcentaje de personas con derecho a sufragio parece que fluctuó entre el 7% y el 12,7%. Este último, un nivel relativamente alto para la época, considerando que del total de la población las mujeres —la mitad— no sufragaban, como tampoco los menores de 21 años (no casados).

¹⁷ La Constitución vitalicia de Bolívar (1826), solo tuvo una vigencia de cincuenta días (BASADRE 1983: I, 120).

TABLA 5
Población y ciudadanos según registros cívicos de las parroquias de Azángaro (1825-1829)

Parroquia	Población	Ciudadanos	
		Total	%
Azángaro	6.616	657*	9,9
Asillo	6.666	800	12,0
San Antón	2.121	250	11,8
Putina	5.338	600	11,2
Santiago	4.706	500	10,6
Arapa	2.749	200	7,3
Samán	3.808	300	7,9
San Taraco	4.280	300	7,0
Caminaca	1.696	180	10,6
Pusi	1.413	180	12,7

Fuente: CHOQUEHUANCA 1833. Elaboración propia.
Las cifras redondeadas nos indicarían que se trata de cálculos aproximados.

La Constitución de Huancayo, una vez se cumplió el plazo para que todos debieran saber leer y escribir para sufragar (1844), terminó restringiendo severamente el número de votantes en el país. Encontramos un par de registros cívicos de esa época.¹⁸ Dos de ellos estaban fechados en 1847, y nos dan una idea de cuánto se restringió el sufragio en pueblos indígenas.

Uno es del distrito de Chavín,¹⁹ departamento de Áncash, y el otro de la parroquia de Arma,²⁰ provincia de Castrovirreyna. Según el primero, apenas once personas de una población total de 1.383 estaban inscritas en el registro cívico. Es decir, el 0,7% de sus habitantes. En la relación de los ciudadanos con derecho a sufragio, dos familias solas alcanzaban la mayoría de los votos: los

¹⁸ Chiamonti (2005) presenta referencias a algunos censos y/o registros cívicos de fines de la década de 1840, existentes en la Biblioteca Nacional del Perú (los de Acoria, Chocorvos y Moya).

¹⁹ BNP, *Censo político y registro cívico del distrito de Chavín. 1847.*

²⁰ BNP, *Censo político de la parroquia de Arma y pueblos de su comprensión. 1847.* En él se da cuenta del registro completo de habitantes de la parroquia, que es como sigue: total de peruanos con oficio, 335 (más de la mitad en el pueblo de Arma: 177); peruanos sin oficio, 24; Extranjeros, 0; dependientes y criadas, 0; mujeres adultas, 476; niños, 247; niñas, 252; población total: 1.334.

Chuquispoma (3) y los Castellón (3). En Arma, de 1.334 habitantes, se consideraban hábiles para sufragar 52 hombres, o sea, el 3,9% de su población.

Como se puntualizó, en 1847 una ley permitió restituir el derecho de sufragio a los analfabetos indígenas y mestizos. Según el registro cívico del distrito de Salcabamba de 1848,²¹ de una población de 2.213 habitantes, 432 varones adultos estaban inscritos en el registro cívico. Es decir, un 19% del total de la población, una cifra aparentemente muy alta para la época. Sin embargo, verosímil si revisamos la ley (podían votar siendo analfabetos y si pagaban la contribución al fisco).²²

En el registro cívico de Lircay,²³ Huancavelica, encontramos un dato que puede echar luces sobre algunas de las fluctuaciones en el acceso al sufragio: la mayor parte de los ciudadanos inscritos en el registro cívico provenía de los pueblos, no de las haciendas. Es decir, el no ser dependiente y el pagar una contribución colocaba a los indígenas de las comunidades en una posición políticamente distinta a los servidores de las haciendas.

TABLA 6

Resumen de lista de ciudadanos inscritos en el registro cívico de Lircay, 1847

Población	Registrados
Lircay	401
Pueblo de Anchonga	121
Pueblo de Huacahuana	87
Pueblo de Callanmarca	128
Pueblo de Huchuchuyllay	112
Pueblo de Hatunhuayllay	269
Hacienda de Pasco	21

²¹ BNP, *Censo político del distrito de Salcabamba, reformado y copiado de su original. Salcabamba, diciembre 20 de 1848.*

²² También si tenemos en cuenta que, de acuerdo con estimados de Francisco Núñez (2005: 374), con la Constitución de Cádiz, a finales de la colonia, en determinadas poblaciones con predominante componente indígena, la ciudadanía habría alcanzado el 24% del total de la población. Es decir, casi el sufragio universal masculino, al menos en el primer grado del sistema indirecto.

²³ BNP, *Copia del registro cívico de Lircay, 1847.*

Población	Registrados
Hacienda de Oco	6
Hacienda de Chontacancha	25
Hacienda de Ocopa	10
Hacienda de Palcas	12
Hacienda de Pampas	9
Hacienda de Cascabamba	5
Hacienda de Yanahututo	47
Total	1.253

Fuente: Registro cívico de Lircay, 1847, BNP.

Esto concuerda con lo señalado anteriormente por Chiaramonti, al analizar el censo general del distrito de Acoria: los jornaleros de las haciendas habrían estado excluidos del voto (2005: 275).²⁴

Ya se ha puntualizado que las Constituciones de 1856 y 1860 significaron otro momento en la conformación corporativa de la ciudadanía. En adelante solo sufragarían los jefes de taller, por parte de los artesanos. Y los indígenas, que ya no necesariamente debían tributar, también reducirían su participación en los registros cívicos. La propiedad de la tierra, ciertamente, constituía un argumento de inclusión, pero no quedaba claro a los ojos de todos los políticos locales y, en general, de los contemporáneos.

Los registros cívicos de Paucartambo (Cusco) y Yungay, ambos fechados en 1868, contrastados con los estimados censales de 1862, nos dan un aproximado de 4% y 5,3% de ciudadanos²⁵ con derecho a sufragio.²⁶

9. EL FIN DEL VOTO ANALFABETO Y DE LA CIUDADANÍA CORPORATIVA

A fines del siglo XIX, para una élite costeña cada vez más consolidada a partir de la agroexportación y las finanzas, así como con propuestas políticas algo

²⁴ Ahora bien, los datos del registro cívico de Santiago de Chocorvos, también de 1847, donde un 9,5% de la población podía sufragar, el 37% de los adultos varones, puede llevarnos a pensar que no necesariamente en todos los pueblos se aplicó la restricción del derecho al sufragio a los analfabetos indígenas (que debiera regir a partir de 1844). Cfr. BNP, *Censo político del distrito de Santiago de Chocorvos, año 1847*.

²⁵ Sin duda, estas no son cifras exactas, pues no contamos con la tasa de crecimiento anual de esos distritos, pero no consideramos que esos seis años de diferencia hayan marcado grandes diferencias.

²⁶ Datos censales recogidos del *Diccionario geográfico estadístico del Perú*, de Mariano Paz Soldán (1877).

más institucionalizadas y con aspiraciones de alcance nacional, y unas élites regionales andinas a favor del proceso expansión de las haciendas, la mayoría indígena resultaba ya no necesariamente un «capital electoral» a seguir defendiendo. Más aún después de la guerra del Pacífico, cuando el discurso positivista reforzaba la idea de consolidar un orden y justificaba una mirada evolucionista (y racista) de la sociedad.

El primer paso para restringir el sufragio de la mayoría indígena fue la ley municipal de 1892, que establecía el sufragio directo para las elecciones locales, pero solo entre los letrados. En esa misma época empezó el debate en torno a la ley de elecciones nacionales que, finalmente, culminó con la reforma electoral de 1896, con Piérola como Presidente de la República. Con esa reforma, que concedía el derecho al sufragio solo a los letrados, la inmensa mayoría de indígenas e importantes sectores populares rurales, pero también urbanos, quedaron al margen de ese derecho. Más aún, provincias enteras redujeron su participación electoral a dimensiones mínimas.

En 1892, se aprobó el sufragio directo para letrados. En el ámbito de las elecciones municipales, se abrieron las inscripciones para nuevos registros cívicos. Más allá de la parcialidad de los mismos, denunciada por los bandos opuestos al gobierno cacerista, estos registros nos pueden dar una idea del alcance de esa nueva disposición. Así, por ejemplo, la tabla 7 presenta datos del registro de la provincia de Cangallo en 1893.

TABLA 7
Población total y población electoral de los distritos de Colca, Paras, Vischongo, Totos y Chuschi, provincia de Cangallo, Ayacucho, 1893

Distrito	Provincia	Departamento	Población registrada o estimada*	Electores	
				Total	%
Colca	Cangallo	Ayacucho	2.867**	62	2,2
Paras	Cangallo	Ayacucho	1.435*	24	1,6
Vischongo	Cangallo	Ayacucho	2.000**	24	1,2
Totos	Cangallo	Ayacucho	1.646*	33	2,0
Chuschi	Cangallo	Ayacucho	3.187**	12	0,3

Fuente: BNP 1893, manuscritos; CARVAJAL 1899. Elaboración propia.

*En los casos que no encontramos los datos de la población total, la estimamos a partir de los cálculos estadísticos de Melitón Carvajal (1899).

Las cifras de la tabla 7 muestran el nivel de reducción del sufragio en la provincia de Cangallo: entre el 2,2% y menos del 1%.

En la reforma de 1896, las élites andinas se encontraban divididas. Unos se inclinaban por un «proyecto civilizador» antiindígena, que legitimaba además la expansión de las haciendas; otros, rechazaban su exclusión, que significaría el final del «pacto corporativo», el equilibrio entre el poder de la costa y la sierra, entre el poder central y los locales, que mantenían sus cotos de control. Al final, los primeros ganarían la partida.

En resumen, hasta 1855, el voto indígena había mantenido una presencia numéricamente significativa, en un sistema de sufragio indirecto. Ciertamente, el filtro de los electores de parroquias tuvo un rol central en el juego de los notables o caudillos locales y regionales. Luego, a partir de 1860, la lógica corporativa ofreció un modelo más restringido para indígenas y artesanos, pero asegurando una participación de esos colectivos. En 1892, y con la reforma de 1896, se cierra el derecho al sufragio para todos los analfabetos.

Paradójicamente, la solución moderna de, finalmente, aplicar una condición a todos por igual (solo ser letrados varones, además de adultos) restringió considerablemente el sufragio en el Perú. Entrada la segunda mitad del siglo XX, concedido el derecho al sufragio a las mujeres, los niveles de población electoral de algunos departamentos se mantenían por debajo del 8%. En efecto, hacia 1963, Abancay, apenas alcanzaba el 5,98% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, y Huanavelica y Ayacucho, 7,44% y 7,87% respectivamente (DEL ÁGUILA 2009).

Durante el siglo XIX, las fórmulas de integración corporativas habían permitido la inclusión, restringida ciertamente (y controlada a través del sufragio indirecto y el fraude). Sin embargo, los indígenas (como los gremios) estuvieron presentes en un ámbito del juego electoral. Al final del siglo, desbaratado el «equilibrio corporativo», la mayoría indígena, así como provincias enteras del país, pasaron a perder significación electoral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FUENTES PRIMARIAS

ADLPCRP- ARCHIVO DIGITAL DE LA LEGISLACIÓN EN EL PERÚ DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

- [1821] *Reglamento Provisional que establece el método de las Elecciones presentado por la Comisión nombrada al efecto, y aprobado por S.E. el Protector del Perú.*
- [1822] *Reglamento de elección de diputados*
- [1834] *Ley orgánica de elecciones, 29 de agosto de 1834.*
- [1847] *Ley sobre organización de colegios parroquiales y de provincia, 11 de octubre de 1847.*
- [1849] *Reglamento de Elecciones, 22 de diciembre de 1849.*
- [1851] *Ley de Elecciones, 24 de diciembre de 1851.*
- [1855] *Reglamento de Elecciones, 3 de febrero de 1855.*
- [1892] *Nueva Ley de Municipalidades, 14 de octubre de 1892.*
- [1892] *Ley Orgánica de Elecciones, 17 de diciembre de 1892.*
- [1896] *Ley de elecciones, 20 de noviembre de 1896.*

CHOQUEHUANCA, José Domingo

- 1833 *Ensayo de Estadística de los ramos económico-políticos de la Provincia de Azángaro en el departamento de Puno de la República Peruana del Quinquenio contado desde 1825 hasta 1829 inclusiva.* Lima: Imprenta Manuel Corral.

CRP-Congreso de la República del Perú. Cámara de Diputados

- 1911 *Convención Nacional 1855-1856. Actas oficiales y extractos de las sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860.* Lima: Empresa Tipográfica Unión.

CONSTITUCIONES DEL PERÚ

- [Varios años] *Constituciones de Perú 1823, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860.* 11 de diciembre de 2009, ADLPCRP.

HERRERA, Bartolomé

1900[1849] «Discurso pronunciado por el diputado doctor don Bartolomé Herrera, en la sesión del Congreso celebrada el 6 de noviembre de 1849». En: DE VIVERO, Domingo. *Oradores parlamentarios del Perú*. Lima: Librería Francesa Científica Galland E. Rosay.

MORA, José María Luis

1980 «Revista política de las diversas administraciones que la República mexicana ha tenido hasta 1837». En: ZEA, LEOPOLDO. *Pensamiento político latinoamericano*. Caracas: Editorial Ayacucho, N.º 71, pp. 3-25. Disponible en: <<http://www.ensayistas.org/filosofos/mexico/zea/pla/1-3.htm>>.

PAZ SOLDÁN, Mariano

1877 *Diccionario geográfico estadístico del Perú*. Lima: Imprenta del Estado.

FUENTES SECUNDARIAS

BASADRE, Jorge

1983 [1939] *Historia de la República del Perú 1822-1933*, tomos I-III. Lima: Editorial Universitaria.

BONILLA, Heraclio

2001 «La oposición de los campesinos indios a la república: Iquicha, 1827». En: BONILLA, Heraclio. *Metáfora y realidad de la independencia en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Colección Mínima.

CARVAJAL, Melitón

1899 *Sinopsis geográfica y estadística del Perú, 1895-1898*. Lima: Oficina tipográfica de El Tiempo.

CHIARAMONTI, Gabriela

2005 *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*. Lima: UNMSM, SEPS y ONPE.

DEL ÁGUILA, Alicia

2009 «El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la 'crisis' del sistema de partidos peruanos». *Elecciones*, vol. 8, n.º 9, pp. 39-59.

FLORES-GALINDO, Alberto

1976 *Arequipa y el sur andino*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

GARCÍA-BRYCE, Íñigo

2008 *República con ciudadanos: los artesanos de Lima, 1821-1879*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GOOTENBERG, Paul

1995 *Población y etnicidad en el Perú republicano (siglo XIX)*. Algunas revisiones, Documento de Trabajo N.º 71. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

JACOBSEN, Nils

1993 *Mirages of transition. The Peruvian Altiplano, 1780-1930* California: University of California Press.

1997 «Liberalism and Indian Communities in Peru, 1821-1920». En: Jackson, Robert (ed.). *Liberals, the church and Indian Peasants. Corporateland and the Challenge of Reform in Nineteenth-Century Spanish America*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

KUBLER, George

1952 *The Indian caste of Peru, 1795-1940. A population Study based upon tax records and census reports*. Washington: Smithsonian Institute, Publication N.º 14.

MÉNDEZ, Cecilia

1991 «Los campesinos, la independencia y la iniciación de la república. El caso de los iquichanos realistas: Ayacucho 1825-1828». En: URBANO, Henrique (comp.). *Poder y violencia en los Andes*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.

2005 *The plebeian republic. The Huanta rebellion and the making of the Peruvian state 1820-1850.* Durham: Duke University Press.

NÚÑEZ, Francisco

2005 «La participación electoral indígena bajo la Constitución de Cádiz». En: ALJOVÍN, Cristóbal & Sinesio LÓPEZ (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

PINI, Francisco

1972 «La población del Perú a lo largo de un siglo: 1785-1884». En: *Informe demográfico del Perú 1970.* Lima: Centro de Estudios de Población y Desarrollo.

RIEU-MILLÁN, Marie Laure

1990 *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz.* Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

ROSANVALLON, Pierre

1992 *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France.* París: Éditions Gallimard, Bibliothèque des Histoires.

TANTALEÁN, Javier

1983 *Política económico-financiera y la formación del Estado: siglo XIX.* Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

VILLARÁN, Manuel Vicente

1962 *Páginas escogidas.* Lima: Talleres Gráficos P. L. Villanueva.

WALKER, Charles

1999 *Smoldering ashes. Cusco and the creation of Republican Peru, 1780-1840.* Durham: Duke University Press.

[Sobre la autora]

ALICIA DEL ÁGUILA

Peruana. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, magíster en Ciencias Sociales por FLACSO México y bachiller en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha realizado investigaciones sobre política y ciudadanía, historia social y género. Ha publicado *Callejones y mansiones. Espacios de opinión pública y redes sociales y políticas en la Lima del 900* (Lima: PUCP, 1997); *Mujeres en los partidos políticos en el Perú* (Lima: Transparencia, 2004), entre otros libros. Actualmente se desempeña como Coordinadora de Diálogos Políticos y Género del Programa Perú de IDEA Internacional.

Consulta previa y su contexto nacional: un mejor manejo político sobre los recursos naturales*

CÉSAR GAMBOA BALBÍN

<cgamboa@pucp.pe>

Investigador Profesor

Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

[Resumen] Un debate político, social, económico y constitucional se ha producido en nuestro país en los últimos años. El producto de esta discusión se ha centrado en el reconocimiento de uno de los derechos más emblemáticos de los pueblos indígenas: el derecho a la consulta previa, libre e informada. En el marco del Convenio n.º 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales, el Perú acaba de promulgar la Ley n.º 28785 que permitirá un mejor diálogo y lograr consensos entre el Estado y las organizaciones representativas de estos pueblos. Sin embargo, también representa una serie de retos y desafíos para implementar los futuros acuerdos que posibiliten una democracia más participativa en nuestro país.

[Palabras clave] Consulta previa, constitucionalismo multicultural, pueblos indígenas, concesiones y proyectos.

[Title] Political parties in Latin America: Towards a professionalization of quality

[Abstract] In recent years there has been a political, social, economic and constitutional debate in our country. The outcome of this discussion has focused on the recognition of one of the most emblematic rights of indigenous peoples: the right to prior, unrestricted and informed consultation. According to Convention No. 169 of the ILO and other international instruments, Peru has recently enacted Law No. 28785 which will enable a better dialogue and achieve consensus between the State and the representative organizations of indigenous peoples. However, it also represents a number of defies and challenges to implement future agreements that will enable a more participatory democracy in our country.

[Keyword] Prior consultation, multicultural Constitutionalism, indigenous peoples, concessions and projects.

César Gamboa Balbín. «Consulta previa y su contexto nacional: un mejor manejo político sobre los recursos naturales». En: ELECCIONES, 2011, enero-diciembre, v. 10, n.º 11, pp. 119-161.

[Recibido] 18/10/11 & [Aceptado] 24/11/11

* El presente artículo está basado en las ponencias que ha realizado el autor en el segundo Foro Latinoamericano sobre las Industrias Extractivas, realizado en La Paz el 26 y 27 de agosto de 2010; la Mesa Temática n.º 7 «Multiculturalismo y derechos de los pueblos indígenas», en el VIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional, México D.F., del 6 al 10 de diciembre de 2010; y en el seminario «Subsídios Jurídicos e Antropológicos para a Regulação da Consulta Prévia junto aos Povos Indígenas do Brasil», en Brasilia, 10 y 11 de octubre de 2011.

Para expandir nuestra agricultura habría necesidad de hispanizar a nuestros indios. Su ociosidad, estupidez e indiferencia hacia los esfuerzos humanos normales nos llevan a pensar que provienen de una raza degenerada que se deteriora en proporción a la distancia de su origen [...] sería muy conveniente que se extinguieran los indios, mezclándolos con los blancos, declarándolos libres de tributo y otros cargos, y otorgándoles la propiedad privada de la tierra.

Pedro Fermín de Varlas, colombiano liberal del siglo XIX

INTRODUCCIÓN

Queremos demostrar los grados de compatibilidad normativa entre los Estados nacionales y los pueblos indígenas por el control de los recursos naturales en Perú. Las tensiones entre Estados nacionales y pueblos indígenas por el control de estos recursos se han vuelto cada vez más irresolubles, ayudando a ello contradicciones o vacíos constitucionales.

Podemos encontrar hasta cuatro razones principales en las que radica la trascendencia de esta materia de gestión pública. Una primera justificación es la importancia que cobran cada vez más las exigencias de colectivos humanos, como son las minorías nacionales y los pueblos indígenas en un mundo impactado por la violencia política, la revaloración de la diversidad cultural y el encuentro de pensamientos civilizatorios diferentes.

Una segunda justificación la podemos encontrar en la radical envergadura que han tomado los conflictos normativos que están siendo estudiados (por ejemplo, derechos de comunidad sobre derechos individuales), especialmente los relacionados con los marcos regulatorios de la inversión privada sobre las actividades extractivas. Ello frente al creciente respeto de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente los derechos territoriales, los cuales involucran facultades especiales sobre los recursos naturales, motivación de la inversión privada.

Una tercera razón fundamental para nuestro estudio es que se centra en la pertinencia de comprender la viabilidad de las sociedades multiculturales en la Amazonía, especialmente en los países que han iniciado modelos multiculturales mucho más radicales (Ecuador y Bolivia) frente a otros modelos más conservadores (Perú). La acumulación de capitales y la sobreproducción de algunos bienes y servicios se intensificarán en la próxima década, pese a los efectos del cambio climático y los daños ambientales ocasionados por la

industria extractiva (concesiones hidrocarburíferas y mineras), así como por las actividades ilícitas (tala ilegal y narcotráfico) que traen mucha preocupación respecto a los hábitats donde viven los pueblos indígenas, especialmente en países que tienen selva. Ello no solo genera un problema de inseguridad jurídica o conflictos socioambientales, sino también conlleva a proteger la diversidad cultural y biológica.

Una última razón de nuestro estudio es el interés que han generado recientes respuestas de Ecuador y Bolivia para lograr un nuevo equilibrio entre los distintos intereses y políticas jurídicas a través de innovaciones constitucionales de Ecuador (2008) y Bolivia (2009). Estas Constituciones van mucho más allá de lo dispuesto en el Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), consideraciones que pretenden resolver los conflictos sobre los recursos naturales, tanto renovables como no renovables; estos últimos, como el petróleo y gas, son estratégicos para la seguridad energética de dichos países. Mientras, en Perú recientemente se acaba de aprobar una Ley de Consulta Previa, Libre e Informada para los pueblos indígenas, que permitirá viabilizar la relación entre el Estado peruano y los pueblos originarios.

Para lograr analizar ello, debemos comprender tres ejes temáticos alrededor de la presentación de tensiones normativas constitucionales. En un primer momento, podemos encontrar las fundamentaciones de los derechos de los pueblos indígenas, desde un plano ético (autodeterminación de los pueblos y valoración de la diversidad cultural); jurídico (democracia y derechos humanos), e histórico (desigualdad social y exclusión cultural), con la finalidad de presentar las contradicciones en la definición del carácter teleológico del derecho constitucional, en su dimensión de derechos, como en la composición del Estado constitucional peruano.

En un segundo momento trataremos sobre el desarrollo de la doctrina internacional acerca de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente los relacionados a la administración, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales. Nos centraremos en dar los contenidos mínimos de los derechos territoriales reconocidos por instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los cuales se encuentra el Convenio N.º 169 de la OIT, así como la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, y cómo estos contenidos no son recogidos por el derecho nacional.

En un último punto trataremos sobre la regulación constitucional de los derechos de los pueblos indígenas en materia de recursos naturales. En este punto identificaremos y analizaremos las tensiones normativas, describiendo los derechos a la consulta previa, libre e informada, a la tierra y territorios, así como al aprovechamiento de los recursos naturales, identificando las contradicciones o vacíos constitucionales.

Finalmente, esperamos que la claridad con que tratamos de abordar la problemática sea tomada como un aporte para una mejor comprensión de las tensiones, incoherencias y vacíos constitucionales por la regulación de los recursos naturales, tanto por el poder general de la soberanía de los Estados, como por el reconocimiento de los poderes especiales a favor de los pueblos indígenas.

1. CONSTITUCIONALISMO MULTICULTURAL ANDINO

Desde la dogmática constitucional, es sumamente importante para establecer la tendencia del ordenamiento jurídico de los países con respecto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, los valores que estos defienden, así como el régimen constitucional en que se desenvuelven. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que los presupuestos del constitucionalismo andino se debaten —hoy por hoy— en un espacio jurídico de lagunas y antinomias, entre la tradición criolla de liberalismo, comprensiblemente monocultural y el nuevo contenido multicultural que arrojan las nuevas Constituciones de Colombia (1991), Perú (1993), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y la de Bolivia (2009).

Las imágenes idílicas y distorsionadas del indígena, del «buen salvaje», han sido claramente superadas en el momento que los movimientos y organizaciones indígenas han ingresado en el terreno político para una mejor coordinación de sus demandas históricas y exigencias sociales actuales. Según Clavero (2001: 26), la respuesta de las élites ha sido aceptar un proceso de reconocimiento de derechos colectivos, el mismo que no se suma a un nuevo pacto constitucional, a una nueva fundación de Estados y sociedades, sino a un reconocimiento de un hecho ya existente. Ello frente a los mensajes políticos de defensa del statu quo constitucional y a la acusación de que dicho reconocimiento produciría una intolerancia y soslayada separación que ocasionaría la «balcanización de los países» (SARTORI 2001), atentaría contra el pluralismo liberal, «se crearía una ciudadanía diferenciada y realmente

excluyente», así como una «apropiación exclusiva de los recursos naturales» por parte de los pueblos indígenas.

Sumado a estas críticas, se ha afirmado muchas veces que los derechos de estos pueblos carecen de argumentación jurídica, contradiciendo la creación de derechos colectivos, el propio ejercicio de derechos individuales (FARRELL 1995: 69-94). Así, vale detenernos en la congruencia constitucional —producida por las lagunas o antinomias constitucionales— o en las distintas tensiones entre el constitucionalismo de Perú. Tales contradicciones o nuevas incorporaciones multiculturales al texto constitucional las encontramos en la valoración de la diversidad cultural a través de una nueva concepción de «nación» y la imperiosa necesidad de proteger esta diversidad cultural, reconociendo derechos a estos grupos culturales que componen la nueva idea de nación, mediante derechos especiales, como son los derechos colectivos de los pueblos indígenas (GIRAUDO 2007: 12). En consecuencia, es importante buscar los fundamentos de estas incorporaciones multiculturales al texto constitucional y legal peruano —de su pretensión— para identificar de manera precisa las incoherencias normativas a rango constitucional.

2. ADECUACIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO AL DERECHO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y RECURSOS NATURALES

Uno de los temas más complejos con respecto a las contradicciones normativas es la propia existencia de normas nacionales que contradicen normas internacionales, las cuales, pese a integrarse al derecho nacional peruano, no son válidas o en muchas ocasiones, no se encuentran vigentes. Ello sucede porque dichos países no adecuan sus legislaciones nacionales a los principios y reglas del derecho internacional incorporado formalmente a sus ordenamientos jurídicos nacionales.

Asimismo, el marco internacional de derechos humanos tampoco ha sido considerado como una fuente de derecho por órganos jurisdiccionales nacionales o los Estados nacionales, los cuales perpetúan esta situación de vulneración normativa y material de los derechos de los pueblos indígenas. En ese sentido, en este segundo punto trataremos de describir las distintas fuentes que tienen los derechos de los pueblos indígenas para el control, administración y uso de

recursos naturales, amparando sus derechos y su relación especial con la tierra, los territorios o la biodiversidad que los rodea.

Así, explicaremos brevemente una precisa clasificación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, fuentes internacionales sobre el derecho a los recursos naturales de los pueblos indígenas y la forma de incorporarse al derecho nacional por parte de recientes instrumentos internacionales —suscritos, ratificados y vigentes tanto para Perú, Ecuador y Bolivia—, especialmente en lo referente a los derechos territoriales.

2.1. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El reconocimiento de los pueblos indígenas, como sujetos de derecho en el campo del Derecho Internacional y del Derecho Constitucional ha sido un proceso lento (KYMLICKA 1995: 40; REMIRO et al. 1997: 135; VILLORO 1999: 83). Ciertamente, es difícil definir el concepto de «pueblos indígenas», a pesar de lo estipulado en el artículo 1.º del Convenio N.º 169; sin embargo, ya sea como grupos nacionales, étnicos o profundizando en el concepto de pueblo, indio u originario (TIBÁN 2001: 30), estamos intentando determinar a un sujeto histórico en América Latina. El contenido de los derechos colectivos de los pueblos indígenas está relacionado con distintas propuestas de positivación y conceptualización.¹

Como se ha explicado, estos poderes especiales, convertidos en derechos son reconocidos por el Estado y legitimados por la composición multicultural de nuestra sociedad, donde conviven no uno sino varios pueblos, donde la soberanía tiene como génesis la coexistencia de diversas culturas e identidades. Estas reclaman, entonces, ciertas facultades, que se les asignen ciertos derechos al ser parte de esta identidad nacional multicultural o pluriétnica. La legitimidad política se traslada a la formulación normativa: respeto a los seres humanos (dignidad), reconocimiento de derechos (asignación de facultades) y representación (participación en la decisión política).

¹ Los tipos de derechos colectivos, para cada comunidad específica, son los derechos especiales de representación, los derechos de autogobierno y los derechos poliétnicos (KYMLICKA 1995: 61).

Estos poderes o derechos, que en algunos casos no han sido definidos por la legislación nacional, se plantean aun en el campo social como exigencias y producen muchos conflictos socioambientales. Sin embargo, desde un punto de vista jurídico, se podrían considerar diversos marcos conceptuales de estudio de los derechos de los pueblos indígenas bajo la tríada de respeto, reconocimiento y representación. En ese sentido, hemos intentado sistematizar los derechos «marcos» y conceptos que le otorgan eficacia a las facultades de los pueblos indígenas (véase tabla 1):

- 1) *Derechos colectivos de identidad*. El respeto del valor identidad de los pueblos indígenas se ve reflejado en los derechos a la cultura, a la identidad propiamente y a la educación. Así, por ejemplo, la identidad que se manifiesta en actos comunes de un grupo humano determinado está vinculada íntimamente al ejercicio individual de derechos de los miembros de los pueblos indígenas. La comunidad, como sujeto de derecho, puede reconocerse y reconocer a sus miembros un estatus especial para constituir una identidad más compleja y cohesionada, llámese nación o tan solo para preservar la propia (TIBÁN 2001: 39-41).
- 2) *Derechos colectivos de «autonomía»*. La autodeterminación es la base fundamental de los derechos colectivos, de la cual se deriva el derecho colectivo a tomar una decisión sin limitaciones frente a otro grupo o a la sociedad mayoritaria (Estado). Ello mediante la capacidad de autoorganizarse, a ser autónomo política, económica y socialmente, a ser parte de la consulta y participación política en la «sociedad nacional», y, además, a la jurisdicción y solución de conflictos sociales (TRUJILLO et al. 2001: 33).
- 3) *Derechos colectivos «territoriales»*. Este derecho está vinculado con la capacidad de la comunidad de dirigir, administrar y aprovechar su territorio. Al referirnos al derecho colectivo de «territorialidad», estamos incluyendo el derecho a la tierra, al aprovechamiento de los recursos naturales, a la conservación de la biodiversidad de los territorios indígenas.

TABLA 1
Derechos de los pueblos indígenas en el sistema jurídico internacional

Derechos marco	Derechos específicos
	Identidad
Derechos colectivos de identidad	Personería jurídica
	Cultura y educación
Derechos colectivos de autonomía	Autonomía política, económica, cultural y social
	Usos ancestrales
	Consulta y participación
Derechos colectivos «territoriales»	Tierra y territorio
	Administración de recursos naturales y conservación de la biodiversidad
	Conocimientos colectivos

Fuente: GAMBOA 2010.

2.2. DERECHOS TERRITORIALES INDÍGENAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Por la situación de explotación y desigualdad social presente en las sociedades capitalistas contemporáneas, así como por el rezago de las sociedades feudales, se produjo una eclosión de exigencias y demandas sociales, junto con una multiplicación de subjetividades que reclamaban facultades especiales; sin embargo, el proceso político internacional de reconocimiento de derechos ha devenido con el reconocimiento de la subjetividad de pueblos en la descolonización de estos después de la Segunda Guerra Mundial. Muchos de estos pueblos quedaron atrapados en la nueva configuración del orden internacional establecido por Naciones Unidas. Algunos de estos pueblos siguieron reclamando sus derechos como pueblos originarios, por cuanto existieron y se acentuaron antes de la constitución de los Estados criollos latinoamericanos del siglo XIX, como sucede con los pueblos indígenas en esta parte del mundo.

En tal sentido, desde el derecho internacional podemos observar que la multiplicidad de titulares de los derechos colectivos puede traer cierta confusión al identificarlos. No obstante, la comunidad internacional contemporánea ha venido adoptando instrumentos internacionales sobre la materia y, de forma más importante, esta adoptó, como pilar de un orden jurídico internacional, el

principio de la «autodeterminación de los pueblos» — con un proceso histórico plagado de contradicciones (STAVENHAGEN 1997: 54; RUIZ 1998: 67-68)—, a través de la Carta de las Naciones Unidas y de innumerables resoluciones de organizaciones internacionales.

Actualmente, existen resquemores sobre la interpretación de este principio como fundamento de aspiraciones separatistas por parte de los pueblos indígenas en América Latina. La interacción entre este principio y los pueblos indígenas se encuentra en la legitimación de estos pueblos como sujetos de derecho a escala internacional y nacional. De alguna manera se ha tratado de interpretar que no pueden tener esta subjetividad, pero el peso político de dicha condición de pueblo rebasa los candados puestos por el artículo 1.º del Convenio N.º 169, tan bien comentados y utilizados por algunos sectores de la doctrina que interpretan en contra de una extensión de derechos humanos a tales pueblos.

Desde la doctrina internacional de los derechos humanos, podemos ver que se ha producido un desarrollo normativo, de forma no sistematizada, de derechos colectivos cuya titularidad aún es extensa y confusa (VAN BOVEN 1984). Sin embargo, a raíz de la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos (1993) se establece que los derechos humanos de tercera generación o de titularidad colectiva recaen en la humanidad, en las naciones, en las minorías nacionales o étnicas y en los pueblos indígenas, reconociéndoles su participación en la sociedad y en el Estado.

En esta interacción entre derechos humanos y el principio de autodeterminación de los pueblos, encontramos principios internacionales en un primer grupo de normas relevantes que provienen de los tratados internacionales de derechos humanos que sirven de marco general para interpretar los derechos de los pueblos indígenas.² Todas estas normas reconocen una serie de derechos «especiales» a los pueblos en general, que se deben entender aplicadas a los pueblos indígenas, entre los cuales se encuentra el derecho al aprovechamiento, preferente o exclusivo, según sea el caso, de los recursos naturales.

² Estas normas son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 27.º, derechos de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma); y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (artículo 25.º, el cual debería extenderse a los pueblos entendidos internacionalmente y no solo a los pueblos indígenas y señala que ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales).

Un segundo grupo de normas relevantes proviene de instrumentos internacionales relacionados con la protección ambiental y conservación de la biodiversidad, que señalan específicamente el derecho al aprovechamiento de recursos naturales de los pueblos indígenas.³ El acuerdo internacional más importante en la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas es el «Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes» N.º 169 de la OIT. Este convenio tiene una serie de disposiciones relacionadas al aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente el artículo 15.º, el cual señala el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales y el que señala el derecho a consulta de estos pueblos antes del otorgamiento de concesiones de aprovechamiento de recursos.⁴

En dicho sentido, la tendencia en el derecho internacional al reconocimiento de las prácticas o la utilización de los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas está íntimamente relacionada con la protección del ambiente, la conservación y el uso sostenible de estos recursos. No es que el uso sostenible sea una condición sine qua non de este derecho de aprovechamiento de los pueblos indígenas, sino que especialmente se reconoce esa práctica de aprovechamiento. En consecuencia, estas disposiciones señalan una serie de principios que implican una «administración» de los recursos naturales, es decir, ciertas facultades especiales sobre los recursos naturales que se encuentran en sus tierras-territorios:

- 1) Participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales.

³ Estos instrumentos internacionales son el Convenio N.º 169 (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989); la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007); el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (1992); y la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992).

⁴ «Artículo 15.º 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades».

- 2) Ser consultados previamente antes de la autorización o el otorgamiento de un derecho sobre un recurso natural («consulta previa»).
- 3) Ser beneficiados por las utilidades generadas del aprovechamiento de un recurso natural.
- 4) Percibir indemnización por daño que pudiera causarse por la actividad de aprovechamiento del recurso.

Los instrumentos internacionales interamericanos hacen referencia a un reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas con respecto a las tierras, los territorios y los recursos naturales.⁵ En ese sentido, podemos apreciar que se acercan al reconocimiento de la administración de los recursos, lo que implica la necesidad de proteger estos derechos cuando encontramos un nexo social, biológico y cultural entre los recursos naturales y los pueblos indígenas.⁶

Por otro lado, ha existido un esfuerzo en la construcción de un espacio de participación de las organizaciones indígenas en el Sistema Andino de Integración, con diversas mesas de trabajo, de una serie de decisiones comunitarias.⁷ En este ámbito, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) ha impulsado el tema de reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.⁸

Es una constante en el derecho internacional de los pueblos indígenas el reconocimiento jurídico político de los Estados con respecto al derecho de «administrar», conservar y usar o aprovechar los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas:

⁵ En el ámbito regional latinoamericano, encontramos un instrumento internacional que señala claramente un reconocimiento al derecho de aprovechamiento de los recursos naturales de los pueblos indígenas; es el «Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de la Poblaciones Indígenas» aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 27 de febrero de 1997, el cual determinó una serie de obligaciones estatales en cuanto a la situación de los pueblos indígenas en los ámbitos local, nacional y mundial (CLAVERO 1997: 184; KREIMER 1997: 221; MACKEY 1999: 110-198).

⁶ De manera parca, el «Tratado de Cooperación Amazónica señala la cooperación entre Estados para preservar las riquezas etnológicas» (artículo XIV); es decir, la relación especial de los pueblos indígenas con los recursos de sus tierras, que no se verá afectada al fomentarse el turismo en la Amazonía (artículo XIII).

⁷ La «Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas» instaurada por la Decisión N.º 524 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 7 de julio de 2002.

⁸ Algunos de estos instrumentos son la Decisión Comunitaria N.º 391 que regula el acceso a los recursos genéticos (1996); la «Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza», adoptada en Lima y Machu Picchu (2001); y la «Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos» (2002).

- 1) Reconocimiento de derecho de propiedad indígena.
- 2) Reconocimiento de derecho de dominio sobre territorios y recursos naturales por «ocupación histórica».
- 3) Reconocimiento de derecho de uso de recursos para subsistencia y actividades tradicionales.
- 4) Derecho a administrar, conservar y usar los recursos que se encuentran en sus tierras.
- 5) Ser consultados previamente antes de la autorización o el otorgamiento de un derecho sobre un recurso natural («consulta previa»).
- 6) Ser beneficiados por las utilidades generadas del aprovechamiento de un recurso.
- 7) Percibir indemnización por daño que pudiera causarse por aprovechamiento del recurso natural.

3. PARÁMETROS DE RECONOCIMIENTO: CONVENIO N.º 169 DE LA OIT Y LA DECLARACIÓN DE NACIONES UNIDAS

Los Estados que han adoptado el Convenio N.º 169 (Perú, Ecuador y Bolivia), reconocen derechos previos a los pueblos indígenas, derechos históricos que podrán reconfigurar a través de la legislación especial pero que no podrán desconocer. La fundamentación de estos derechos frente a una posible colisión con la legislación nacional responde a la primacía formal y de fondo del Convenio N.º 169 de la OIT sobre la legislación nacional.

Esta primacía en cuanto a una fundamentación formal viene ligada a que el Convenio N.º 169 de la OIT prevalece sobre cualquier disposición legal nacional previa o posterior, según la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969. Dicho instrumento señala que un Estado parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado ratificado (artículo 27.º). Otra fundamentación de la primacía del Convenio N.º 169 sobre la legislación especial nacional está relacionada a que los derechos de los pueblos indígenas son exigencias sociales positivizadas, es decir, vinculantes para el Estado como derechos humanos. Un tercer fundamento es que el Convenio N.º 169 de la OIT, como tratado internacional de

derechos humanos, tiene carácter constitucional. Debe dejarse en claro que la Constitución integra las normas internacionales al derecho nacional dentro del sistema jerárquico de normas, siguiendo la teoría monista de integración constitucional. En el caso de los tratados de derechos humanos, muchos de los países andinos elevan a rango constitucional todos los tratados de derechos humanos vigentes, por lo que un elemento más para su obligatoriedad es su rango constitucional.

Cabe detenerse en los puntos álgidos del Convenio N.º 169. Allí se establece expresamente que el Estado debe reconocer «a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan» (artículo 14.º) y asegurar el aprovechamiento de los recursos ubicados al interior de ellas. Sin embargo, la forma de asegurar queda a potestad del Estado y la mejor manera es otorgándoles a los pueblos originarios derechos de preferencia del uso sobre estos recursos, creando un sistema de protección institucional de sus derechos, concediendo permisos flexibles para la explotación de recursos naturales, etc.

No obstante, después de años de vigencia del Convenio N.º 169 de la OIT en los países andinos, no se han promulgado e implementado normas suficientes que adecuen la legislación nacional a los principios que emanan de este tratado internacional. Se ha producido, por tanto, inconsistencias e incoherencias entre la legislación nacional y el Convenio N.º 169:

- 1) Existen muy pocas normas que se inspiran y se puedan considerar normas de desarrollo de los principios del Convenio N.º 169 en el derecho nacional, lo que evidencia el grado de desinterés del Estado por aplicar dicho tratado internacional y reconocer los derechos de los pueblos indígenas. Perú todavía necesita desarrollar esta normativa en el ámbito constitucional.
- 2) Los derechos de los pueblos indígenas reconocidos por el convenio, fundamentales para mejorar la situación de desigualdad en que se encuentran dichos pueblos, o no son regulados por el derecho nacional o recién han comenzado a integrar estos derechos como verdaderos fines normativos.
- 3) No se han formulado, en las políticas públicas, las obligaciones de los Estados para el cumplimiento del convenio, por lo que se hace difícil su

cumplimiento. Aún falta mucho por definir en la coherencia normativa de este proceso de reconocimiento. Perú todavía no ha hecho nada por cambiar a este tipo de políticas de reconocimiento.

- 4) No existe una institución que participe de manera activa de la Organización Internacional del Trabajo (gremio empresarial, representación estatal o sindicato de trabajadores) en el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, más bien los esfuerzos han venido por los diversos organismos internacionales de derechos humanos adscritos a Naciones Unidas.
- 5) No existe una institución estatal que vigile el cumplimiento de esta norma ni la voluntad política para implementarla, ya que ello supone más obligaciones estatales y la pérdida del amplio margen de maniobra que los gobiernos de turno no están dispuestos a asumir en la resolución de tensiones entre los derechos de los pueblos indígenas, la promoción de las inversiones en industrias extractivas e infraestructura, y la conservación de la biodiversidad.

En consecuencia, queda claro que, pese a que el Convenio N.º 169 es parte del derecho nacional y debe ser cumplido como cualquier otra disposición constitucional o legal, todavía no está totalmente alojado en los cuerpos constitucionales de los países que lo honran.

Por otro lado, la reciente Declaración de Naciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas el 7 de septiembre de 2007, reconoce el derecho a expresar el libre consentimiento de los pueblos indígenas. Este es un derecho polémico y por ello se mantiene en el debate constitucional y político, puesto que traerá una serie de consecuencias en la relación Estado y pueblos indígenas:

Artículo 19.º.- Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Podemos señalar que la consulta previa, libre e informada como procedimiento de coordinación estatal e indígena, ahora se ha convertido en la necesidad de buscar el asentimiento o lograr una manifestación de voluntad de los pueblos originarios para que aprueben las actividades estatales:

Artículo 32.º- 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

Finalmente, esta declaración⁹ encierra una serie de derechos territoriales que implica una obligación política para el Perú, como se enumera a continuación:

- 1) Reconocimiento del derecho a su identidad y tradiciones en lo espiritual cultural, lingüístico; social, político, cultural y económico; individual y colectivo.
- 2) Reconocimiento del derecho a participar en el uso, administración y usufructo sostenible de los recursos naturales que se ubican en sus tierras o territorios.
- 3) Derecho a administrar, conservar y usar los recursos que se encuentran en sus tierras.
- 4) Ser consultados previamente antes de la autorización o el otorgamiento de un derecho sobre un recurso natural («consulta previa»).
- 5) Ser consultados en las decisiones que se tomen sobre la explotación de los recursos naturales no renovables que se hallan en sus tierras o territorios.
- 6) Participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten actividades de manejo de recursos naturales en sus tierras y territorios.
- 7) Percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir.
- 8) Ser consultados y participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes de desarrollo que les concierna.
- 9) Formular sus propios planes de desarrollo sostenible y gestionar de los Estados los recursos para su financiamiento y la cooperación internacional.

⁹ Esta declaración es un instrumento internacional no vinculante que se convertirá en un paraguas para muchas legislaciones sobre pueblos indígenas. Por ejemplo, cabe señalar que el 7 de noviembre de 2007 se promulgó en Bolivia la «Ley de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas».

4. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL SOBRE EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS SOBRE LOS RECURSOS NATURALES EN PERÚ

El proceso de positivación constitucional de los derechos colectivos ha sido lento, a pesar de que en la década de los noventa aumentó la importancia de las políticas públicas de la «diferencia» (CALSAMIGLIA 2000: 89; RUBERT 1999: 63). Tenemos así, como avance de protección de los derechos humanos de tercera generación, especialmente en el campo de los derechos de sujetos colectivos determinados, el de los pueblos indígenas. Esta es una pugna entre la autodeterminación de los pueblos indígenas contra la visión tradicional del Estado etnocrático (SANTOS 2009: 397), que se traduce en un cambio del tratamiento de los pueblos originarios, su relación con el Estado y con el modelo democrático, señalados en muchas constituciones políticas y en leyes especiales. Ello marca un antes y un después en el constitucionalismo liberal y social latinoamericano.

Los puntos de conflicto entre la «dimensión multicultural» de las sociedades andinas y el constitucionalismo liberal de estos países se han manifestado en la noción de Estado nación, el tratamiento de los derechos culturales como derechos individuales, el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho y su posterior adecuación de estos últimos a la sociedad nacional de cada país andino. Esta tensión se ha manifestado, ciertamente, en el proceso constitucional y en las formas atenuadas con que el liberalismo latinoamericano adapta los derechos de los pueblos indígenas en las Constituciones.

En las siguientes líneas precisaremos, bajo el marco conceptual desarrollado previamente, la plasmación constitucional de ciertos derechos colectivos de los pueblos indígenas, considerando en primer lugar las Constituciones que menos avances tienen en la materia, como es la nuestra. Vale considerar que sería necesario tomar en cuenta el desarrollo constitucional de los últimos veinte años; sin embargo, ya se han producido estudios comparados en dicho tema,¹⁰ por lo que solo abordaremos la situación nacional.

¹⁰ Para un análisis más profundo de derecho colectivo y sus avances en los últimos veinte años, véase ITURRALDE 2008: 57-93.

4.1. MARCO CONSTITUCIONAL MULTICULTURAL Y MONOCULTURAL

El constitucionalismo andino puede estar marcado por Cartas políticas conservadoras y progresistas en cuanto al reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Las Constituciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela tienen un lenguaje constitucional mucho más preciso y descriptivo de ciertos derechos colectivos; la Carta de Colombia plantea un reconocimiento de liberalismo moderado que incluye la inserción del reconocimiento de la autonomía indígena en la estructura estatal; muy por el contrario, la Constitución del Perú no le dedica ningún capítulo especial y es muy reacia a considerar algún contenido normativo específico, respondiendo a principios generales, sin institucionalizar la relación del Estado y los pueblos originarios.

Uno de los criterios de avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es la incorporación y perfeccionamiento de los preceptos convencionales del Convenio N.º 169 de la OIT a las Constituciones a través de principios, bienes y derechos colectivos constitucionalizados en un capítulo especial.

Así, entre una serie de matices de tradición liberal conservadora a progresista, vale la pena precisar que estos procesos de reconocimiento de una realidad dada, como es la diversidad cultural y la existencia de los pueblos indígenas, las constituciones andinas han incluido cláusulas constitucionales por las cuales se pueden interpretar y limitar los derechos reconocidos a favor de estos pueblos. En consecuencia, vale detenerse en el marco constitucional por el cual se podrán interpretar y aplicar tales derechos, desde el espíritu de estas constituciones, desde su carácter teleológico, desde su finalidad.

En el caso de Perú, se pasó por un sistema constitucional y legal de «reconocimiento de las comunidades campesinas y nativas»; es decir, configurar legalmente el proceso de atomización de los pueblos originarios de las zonas andinas y amazónicas. La Constitución del Perú de 1993¹¹ señala al respecto que toda persona tiene derecho «a su identidad étnica y cultural», para agregar después, que «el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural

¹¹ La Constitución de 1993, vigente en la actualidad, producto del Congreso Constituyente Democrático elegido en el primer período de gobierno de Alberto Fujimori, quiso «legitimar» el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 abordando una serie de reformas políticas y normativas centradas en configurar el nuevo rol del Estado en la sociedad y en el mercado (MCFARLAND 2001).

de la Nación» (artículo 2.º, inciso 19). Mientras que se reconoce de manera individual el ejercicio del derecho a la identidad cultural o étnica, por otro lado se señala el carácter de una sola nación peruana con diversidad étnica y cultural. Nos encontramos así en una laguna normativa que no permite entender la materialización del principio del valor jurídico de la diversidad cultural más allá de la libertad individual.

A pesar del vanguardismo del proceso de reforma constitucional a inicios de la primera década del 2000,¹² aún no se han producido cambios constitucionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, manteniéndose la connotación étnica y racial y el reconocimiento de los grados de desigualdad social y discriminación (RUBIO 1999: 392). Sin embargo, las exigencias de los pueblos indígenas están relacionadas con los derechos de grupo (autonomía, jurisdicción, participación política) y la «apropiación» de la Constitución y de la legislación nacional de estos derechos produce, en el caso de la jurisdicción indígena (artículo 149.º), una instrumentalización de los derechos de grupos, reduciéndolos a un carácter policial o de mecanismos para salvaguardar el orden interno y la seguridad nacional. Asimismo, el reconocimiento constitucional de «comunidades campesinas y nativas» (artículo 89.º) no ha logrado más que atomizar e imposibilitar la creación de una identidad cultural integral entre los pueblos indígenas al ser divididos política y socialmente en unidades fragmentarias que se reconocen a sí mismas como sujetos de derecho.

La fase del constitucionalismo multicultural de la década de 1990 se extiende entre la Constitución de Colombia de 1991 y la Carta de Venezuela de 1999. Pese a que la Constitución del Perú se distancia de estas, la ecuatoriana y boliviana eran muestras de dicho constitucionalismo multicultural hasta su acentuación con la reciente reforma. Los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros en Ecuador, reconocidos constitucionalmente, ya expresan otro lenguaje multicultural. Este país ha adoptado una Constitución progresista en cuanto a protección de los derechos humanos se refiere. Dejó de lado una normativa tuitiva e ineficaz de protección de las comunidades campesinas e indígenas (LARREA 2000: 298), para adoptar disposiciones constitucionales especiales sobre los pueblos indígenas como sujetos de derecho colectivo.

¹² Los retrocesos del proceso de reforma constitucional que vive el Perú, hacen presagiar la imposibilidad de satisfacer el *catálogo de ilusiones* de los derechos de los pueblos indígenas (HARO 2001: 20).

4.2. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA

Para analizar con profundidad este derecho, debemos apuntar brevemente las disquisiciones y polémicas existentes por parte de la doctrina jurídica (ANDERSON 2006; DE LA PUENTE 2005), sobre el alcance de la consulta de acuerdo con lo señalado en los artículos 6.º, 7.º y 15.º del Convenio N.º 169 de la OIT. En tal sentido, dicho convenio es un instrumento jurídico que debe ser interpretado integralmente, por cuanto una interpretación aislada de cada uno de sus artículos no posibilitaría entender el derecho a la consulta como un derecho ligado a desarrollar un procedimiento que permita a los pueblos indígenas poder manifestar su voluntad sobre una actividad o medida legislativa que los afecte.

Debemos distinguir el derecho a la consulta como una facultad con dos dimensiones: un derecho con un contenido sustancial y un derecho como requisito formal. El derecho con un contenido sustancial se entiende como el respeto a la voluntad de los pueblos indígenas, por ejemplo, cuando deciden si pueden haber o no actividades extractivas en sus territorios. Si aceptan la actividad, es decir, si hay consentimiento, se otorga el derecho a la empresa; si la rechazan, se configura el derecho a veto y el Estado no debe otorgar el derecho, ni permitir la actividad.¹³ Esta última acepción es la más polémica y solo Bolivia la ha reconocido oficialmente.¹⁴ El derecho a la consulta como requisito formal, es la obligación del Estado de establecer un procedimiento claro y preciso en el cual se produzca la manifestación de la voluntad («consentimiento») de los pueblos indígenas, en cuanto a las medidas legislativas o administrativas que atañen su forma de vida y desarrollo y que afecten sus derechos territoriales; se otorguen recursos naturales del subsuelo a terceros; se fijen beneficios o se acuerden indemnizaciones por los posibles perjuicios derivados de la limitación de sus derechos, entre otros.

Un derecho colectivo fundamental para solucionar diversos conflictos sociales y ambientales lo configura el derecho a la consulta previa, libre e informada. Desdichadamente, la Constitución del Perú de 1993 no reconoce este derecho, muy diferente a lo que ocurre con las demás Constituciones.¹⁵

¹³ En el Perú se ha determinado que el derecho al veto no forma parte del derecho a la consulta, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 0022-2009-PI, caso Tuanama.

¹⁴ Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas de Bolivia, Decreto Supremo N.º 29033 del 16 de febrero de 2007.

¹⁵ Véase artículo 57.º de la Constitución de Ecuador y artículo 30.I de la Constitución de Bolivia.

Perú no tiene una regulación constitucional explícita con respecto a la relación especial entre los pueblos indígenas y su entorno. Muy por el contrario, la Constitución de 1993, como todas las andinas, señala que los recursos naturales son parte del patrimonio de la nación, sin dejar en ningún momento resquicio en el concepto de soberanía, forma alguna de coordinación entre pueblos indígenas y Estado:

Artículo 66.º Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación.

El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

4.3. ANÁLISIS COMPARADO ANDINO

Si realizamos una rápida comparación con países que han reformado recientemente su Constitución, como Ecuador (2008) y Bolivia (2009), encontramos que la Constitución del Perú de 1993 todavía guarda cierto conservadurismo en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, especialmente relacionado con el manejo de los recursos naturales. Por ejemplo, la soberanía estatal en el otorgamiento de derechos de aprovechamiento de recursos naturales —artículo 66.º de la Constitución del Perú y el artículo 1.º de la Constitución de Ecuador y de Bolivia—, y que se consideren estos recursos como parte del patrimonio de la nación¹⁶ (omitiendo el reconocimiento de un derecho de aprovechamiento preferente de los recursos naturales de los pueblos indígenas) ha permitido que terceros, principalmente empresas, obtengan derechos para aprovechar los recursos naturales ubicados o superpuestos con tierras y territorios indígenas.

En ese sentido, la titularidad del Estado sobre los recursos del subsuelo afecta directamente los derechos de acceso de los pueblos indígenas a los recursos naturales presentes en sus tierras, reduciendo además su capacidad de decisión sobre tales recursos, circunstancia que se agrava por el hecho de que estos pueblos no tengan que recibir necesariamente una indemnización justa por el uso de sus tierras.

¹⁶ Donde ejerce dominio público o decide plenamente sobre estos, señalando el derecho de propiedad del Estado sobre los recursos naturales.

Las principales diferencias en relación con la regulación constitucional de Ecuador y Bolivia con respecto a Perú se relacionan con dos temas centrales, el territorio indígena y la naturaleza de los recursos naturales con respecto a los derechos de los pueblos indígenas:

- 1) Las Constituciones de Ecuador y Bolivia reconocen derechos territoriales precisos, especialmente la comprensión de un espacio histórico y de control y uso de recursos naturales; sin embargo, no renuncian a la soberanía de los recursos naturales no renovables, así como la adecuación del concepto de territorio indígena a la soberanía estatal. La Constitución del Perú no reconoce el «derecho a un territorio ancestral» de los pueblos indígenas, sino más bien un derecho a la propiedad de la tierra de manera comunal, sin considerar áreas donde estos pueblos ejercen derechos de identidad cultural o uso de recursos naturales de manera temporal. Por ejemplo, el derecho de propiedad se limita a áreas donde tienen sus viviendas o realizan actividades agrícolas y no considera otros espacios o zonas donde se realizan actividades no permanentes, ni áreas donde se usan recursos naturales de forma discontinua, u otras zonas donde no se mantiene una posesión constante como son, por ejemplo, las áreas que se utilizan para actividades ancestrales o religiosas.
- 2) La Constitución del Perú no reconoce la vinculación especial existente entre estos pueblos, la tierra que habitan y los recursos naturales que se encuentran en sus tierras y territorios, al no incluirse en la Constitución ningún artículo que reconozca un derecho preferencial sobre los recursos que se encuentran dentro de sus tierras-territorios, contrariamente a lo que sucede con las Constituciones de Bolivia (2009), Ecuador (1998), y con el Convenio N.º 169 de la OIT. Lo cierto es que, si bien se produce un tratamiento especial en estas dos últimas Constituciones, es decir, la separación de recursos naturales renovables (uso exclusivo de los recursos) y no renovables (realización de la consulta previa para permitir el aprovechamiento del recurso), la finalidad es compartir facultades de control y participación indígena en los procesos de decisión, evaluación, beneficios y monitoreo de la actividad de aprovechamiento de los recursos naturales.

- 3) Las Constituciones de Ecuador y Bolivia han avanzado en el proceso de protección de los pueblos indígenas aislados con la constitucionalización del principio de intangibilidad de sus territorios, el cual prohíbe la realización de actividades económicas, culturales y poblacionales en territorios donde habitan estos pueblos. En el caso de la Constitución del Perú, la doctrina y el discurso político, muy por el contrario, no han desarrollado ningún avance en la materia.

Por otro lado, después de veinte años de adoptado el Convenio N.º 169 no se han promulgado normas suficientes que adecuen la legislación nacional de los países andinos a los principios que emanan de este tratado internacional. Se han producido, entonces, inconsistencias e incoherencias entre la legislación nacional y el Convenio N.º 169 que se han tratado de resolver por parte de Ecuador y Bolivia a través de la incorporación al texto constitucional de un catálogo de derechos de los pueblos indígenas. En ese sentido, Ecuador y Bolivia han avanzado en la consideración de los derechos de los pueblos indígenas en la regulación de los recursos naturales como bienes que mantienen una relación con estos pueblos, mientras que Perú no lo ha considerado aún en su texto constitucional (véase tabla 2).

TABLA 2
Reconocimiento constitucional de los derechos territoriales

Constitución y derechos sobre pueblos indígenas	Constitución de Bolivia (2009)	Constitución de Ecuador (2008)	Constitución del Perú (1993)
Marco constitucional	Artículos 1.º y 3.º	Artículo 1.º	Artículo 2.º, inciso 19
Derechos a la consulta y participación	Artículos 30.º, 15.º y 16.º	Artículo 57.º, 7º y 17º	No reconocido
Derecho a la tierra y a un territorio propio	Artículos 4.º, 6.º y 30.º	Artículo 57.º incisos 4-5, artículo 60.º	Artículo 89.º
Derecho a administrar recursos naturales	Artículos 30.º II, 15.º, 16.º y 17.º	Artículo 57.º incisos 6-8	No reconocido

Fuente: GAMBOA 2010.

5. ANTECEDENTES A LA LEY DE CONSULTA

En el Perú, se discutió en el ámbito del Congreso dos propuestas antagónicas para regular legalmente el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, derecho reconocido por el Perú desde 1995, año que entró en vigencia el Convenio N.º 169 de la OIT. Por ello, consideramos importante analizar el origen de estas dos propuestas legales, los contenidos normativos mínimos que aseguren este derecho, en especial su aplicación coherente y garantista y finalmente, hacer un breve análisis comparado que permita una mejor comprensión de la novísima ley de consulta previa.

5.1. ASEGURANDO LAS INVERSIONES Y EL CONFLICTO DE BAGUA

El 5 de junio del año 2009 se produjo el lamentable conflicto de Bagua. Este dejó un saldo de 33 personas muertas y 200 heridas, debido al enfrentamiento entre la Policía Nacional y los protestantes indígenas y no indígenas de la localidad de Bagua (en el oriente del Perú), que habían tomado parte de la carretera Fernando Belaunde y las instalaciones del oleoducto Norperuano. Dicha protesta era parte de una protesta nacional liderada por las organizaciones indígenas, quienes demandaban al gobierno peruano derogar varios decretos legislativos (1062, 1064, 1069), aprobados para implementar el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, por temor a que estos decretos vulneren el derecho a sus tierras comunales.

Algunas partes y normas de estos decretos legislativos regulaban la promoción de las inversiones en Perú (comerciales, corporativos), pues la idea era implementar este TLC. Asimismo, algunos de estos decretos legislativos regulaban también el aprovechamiento de los recursos naturales (recursos hídricos, forestales, etc., en la Amazonía peruana) pero vulneraban los derechos a la participación y negaban el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, de acuerdo con el Convenio N.º 169 de la OIT. Además, para asegurar las inversiones, dichos decretos legislativos regulaban la propiedad comunal de las comunidades nativas a través de la venta de la tierra comunal y la promoción de la propiedad privada en la Amazonía peruana. Esto podría llevar, finalmente, a la desaparición de los pueblos indígenas como culturas, más aún teniendo en cuenta la fuerte y especial relación entre estos pueblos y sus tierras como su espacio vital.

Después del conflicto de Bagua, el gobierno peruano creó un Grupo nacional de diálogo entre las organizaciones indígenas amazónicas (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana-AIDSESP y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú-CONAP) y diversas instituciones públicas, que tenía como fin encontrar un consenso sobre estos decretos. Para ello se formaron cuatro mesas de trabajo con el fin de analizar la constitucionalización del nuevo marco legislativo naciente de la implementación del TLC con Estados Unidos; la elaboración de una política nacional a favor de los derechos de los pueblos indígenas; la investigación de lo sucedido en el conflicto de Bagua a través de la conformación de una Comisión de la Verdad; y la elaboración de una propuesta legal que regule el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas.

El Grupo nacional finalizó sus actividades en diciembre de 2009, pero desafortunadamente las organizaciones indígenas no reconocieron como válida la forma como se presentaron los productos, especialmente el Informe de la Comisión de la Verdad sobre lo sucedido en Bagua. Asimismo, el gobierno peruano intentó utilizar la persecución judicial para desaparecer a la organización indígena y detener a sus líderes. Sin embargo, se lograron acuerdos mínimos entre el gobierno peruano (Poder Ejecutivo) y las organizaciones indígenas en la Mesa de la consulta previa. Uno de ellos fue la posibilidad de complementar, integrar y ratificar la propuesta de ley que había presentado la Defensoría del Pueblo el año 2009 ante el Congreso. Lamentablemente, como veremos más adelante, el gobierno peruano no ha respetado este acuerdo, lo que aumenta la posibilidad de que se produzcan más conflictos socioambientales en un futuro.

5.2. PROPUESTAS LEGALES DE CONSULTA PREVIA

En el caso peruano, es claro que no se han producido procesos de consulta para los proyectos de las industrias extractivas (minería e hidrocarburos), de generación de electricidad, entre otros. Un tema interesante sobre la consulta es el caso del proceso de creación de áreas naturales protegidas, donde su legislación contempla el proceso de consulta y donde se han producido experiencias positivas sobre el tema. Sin embargo, existen otras experiencias que nos obligan a realizar un balance en esa legislación.

TABLA 3
Comparación entre la legislación de hidrocarburos y autógrafa de la ley de consulta

Marco normativo	Reglamento de participación ciudadana en actividades de hidrocarburos (D.S.N.º 012-2008-EM)	Autógrafa de ley de consulta
Finalidad	Llegar al mejor entendimiento sobre los alcances del proyecto y sus beneficios (artículo III).	Alcanzar el acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas (artículo 3.º).
Etapas	Negociación: Difusión de información. Al inicio de la negociación, antes del envío del proyecto de contrato al Ministerio de Energía y Minas, luego de la suscripción del contrato para la exploración/explotación.	Identificación del sujeto a consultar. Identificación de los pueblos indígenas a ser consultados. Publicidad del objeto a consultar.
	Relacionados a los estudios de impacto ambiental: talleres informativos y audiencias (obligatorios).	Proceso de información. Evaluación interna en las organizaciones indígenas de los pueblos indígenas. Proceso de diálogo. Decisión.

Fuente: SEVILLANO 2010.

El cuadro anterior nos grafica claramente la falta de oportunidad que existe para llevar a cabo la consulta previa, libre e informada como derecho de los pueblos indígenas, la cual debe realizarse antes de cualquier decisión administrativa o legislativa, así como con anterioridad a cualquier actividad económica que pueda afectarlos. En el caso peruano, tanto las concesiones hidrocarburíferas para los pueblos amazónicos, las concesiones mineras para los pueblos andinos y algunos costeros, las obras de infraestructura, y, última-mente, los posibles proyectos hidroeléctricos en la Amazonía, son proyectos o derechos otorgados que no han contado con un proceso de consulta previa a la población impactada.

Frente a la falta de un reconocimiento formal e implementación del derecho a la consulta de los pueblos indígenas con respecto a las industrias extractivas y a las medidas legislativas o administrativas en general, una buena forma de solucionar estos conflictos socioambientales, sobre todo después del conflicto de Bagua, sería crear un marco legal sobre el derecho de consulta. Por ello, como hemos mencionado líneas arriba, se han presentado propuestas de leyes sobre el derecho de consulta después del conflicto de Bagua en 2009. Estas son:

- 1) Propuesta de la Defensoría del Pueblo sobre derecho a la consulta, presentada luego de los acontecimientos de Bagua (junio de 2009).
- 2) La Mesa 3 de Consulta del Grupo Nacional de Desarrollo de la Amazonía presentó una propuesta consensuada entre organizaciones indígenas amazónicas y el Poder Ejecutivo.
- 3) Propuesta de las organizaciones indígenas amazónicas y andinas que enriqueció la propuesta de la Mesa 3.

Estas propuestas e ideas de la Mesa 3 se mejoraron con la propuesta y posterior Dictamen del Proyecto de Ley discutido y aprobado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República (CPAAAAE). Sin embargo, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso aprobó otro dictamen de ley que contradecía el primero. Pese a ello, el 18 de mayo de 2010, se sometió a debate y votación en el pleno del Congreso, siendo aprobada la autógrafa de la Ley de Consulta con 62 votos a favor, 7 en contra y 6 abstenciones.

El Congreso de la República remitió la autógrafa de la Ley de Consulta al Presidente de la República para que la promulgue y entre en vigencia. Sin embargo, el Poder Ejecutivo observó el texto de la ley —a recomendación de los gremios empresariales, y canalizado por el Ministerio de Energía y Minas—, enviando sus propuestas de cambios —propuesta «restrictiva de derecho»— al Congreso de la República.¹⁷ Estos cambios fueron remitidos a la Comisión de Constitución, que emitió un dictamen de allanamiento a los cambios del Poder Ejecutivo. Actualmente, este dictamen que recoge la propuesta del Poder Ejecutivo y la propuesta original y aprobada por el Congreso (propuesta «garantista de derecho») están en la agenda del pleno del Congreso para ser discutida en los próximos meses.

Ante este cambio, vale la pena mencionar un hito de tensión, el cual debe ser respondido desde la incidencia legal. En tal sentido, sorprende la posición del Tribunal Constitucional, el cual ha cambiado de una posición garantista de derechos que mantuvo hace algunos años (Sentencia del TC Exp. N.º

17 Oficio N.º 142-2010-DP/SCM de 21 de junio de 2010, del Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros hacia el Presidente del Congreso de la República, presentándole observaciones a la autógrafa de ley.

03343-2007-AA),¹⁸ hacia una posición conservadora y defensora del principio de seguridad jurídica (Sentencia del TC. EXP. N.º 06316-2008-PA/TC)¹⁹ de las inversiones de actividades económicas. Ello se ve reflejado cuando comparamos las dos sentencias en las que el Tribunal se pronuncia sobre el derecho de consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, donde encontramos un cambio de su posición con respecto a este derecho, debilitando la garantía judicial que podría tener ese derecho por una vía impugnatoria.²⁰

Finalmente, muchos expertos e instituciones se han pronunciado sobre las observaciones a la autógrafa de la Ley de Consulta por parte del Poder Ejecutivo. En la siguiente tabla podemos ver los problemas que traen estas ocho observaciones y modificaciones planteadas por el Poder Ejecutivo para el futuro marco legal de consulta, propuestas que nuevamente rompen un compromiso político presentado en el trabajo del Grupo de diálogo de 2009 y que va en contra de los estándares mínimos del Convenio N.º 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

TABLA 4
Diferencias normativas y posibles efectos negativos de las observaciones

Autógrafa de Ley de Consulta	Observaciones del Ejecutivo	Efecto posible
No reconoce el derecho de veto, garantiza procedimiento de consulta con la finalidad de asegurar la manifestación de voluntad de los pueblos en medidas legales o administrativas (artículo 3.º de la autógrafa).	Soberanía del Estado: <i>lus Imperium</i> ante la falta de acuerdo o consentimiento de los pueblos indígenas.	El posible efecto es señalar expresamente la facultad del Estado para asegurar, ante el fracaso de un diálogo Estado-pueblos, la continuidad de la medida pretendida.

¹⁸ Véase <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.html>>.

¹⁹ Véase <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/06316-2008-AA.html>>.

²⁰ Peor aún, la aclaratoria de la Sentencia del TC N.º 6316-2008-PA de noviembre de 2010, señaló que el proceso de consulta previa puede ser realizado por las empresas; además, su vigencia o requisito de obligatoriedad para otorgar derechos sobre recursos naturales a terceros, se daría desde agosto de 2010, es decir, desde la publicación de la STC N.º 0023-2009-PI/TC (CARHUATOCTO 2011).

Autógrafo de Ley de Consulta	Observaciones del Ejecutivo	Efecto posible
Al no lograrse el acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas, no se señala más que el Estado debe garantizar los derechos de los pueblos indígenas, suponiéndolo en el proceso de implementación de la decisión estatal. (artículo 15.º).	Privilegio del interés de todos los ciudadanos sobre el interés de los indígenas. Ponderación: garantizar que las comunidades nativas participen en los beneficios o «perciban indemnizaciones equitativas por los daños que puedan sufrir».	En el proceso de negociación entre Estado y pueblos indígenas, se incluye un criterio para que el Estado al momento de negociar con estos pueblos, privilegie la visión de desarrollo o el interés de la mayoría, vulnerando la regla de contrapeso democrático y ciudadanía diferenciada.
Incluye los procesos de consulta a medidas legislativas y administrativas, así como a planes, programas y proyectos de alcance regional (artículo 6.º)	Inaplicación de la consulta respecto de los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional.	Reducir la aplicación de los procesos de consulta a proyectos a realizarse en tierras de las comunidades.
Se inserta la obligación estatal de realizar la consulta, «bajo la responsabilidad» del funcionario público que no la cumpla (artículo 9.º).	Impacto de riesgo de retrasar o detener el desarrollo del país sobre la consulta de medidas administrativas y legislativas por posible «burocratización».	Eliminar cualquier garantía de obligatoriedad que deba tener el funcionario al fundar su decisión en no desarrollar procesos de consulta. Innecesario.
Ante la negativa de realizar el proceso de consulta por parte del Estado, se plantea procedimiento de impugnación de la decisión vía administrativa y judicial (artículo 9.º).	Eliminación de la impugnación de la decisión del Poder Ejecutivo respecto de la participación de determinados pueblos indígenas.	Eliminación de la posibilidad de procedimiento de impugnación de la decisión de rechazar la solicitud de consulta vía administrativa y judicial con la intención de no demorar los procedimientos administrativos de otorgamiento de derechos y evaluación ambiental.
La autógrafo extiende la definición de pueblos indígenas y originarios a la comunidad campesina andina y costeña (artículo 7.º).	Reducir la definición de pueblos indígenas solo a los amazónicos.	La idea es impedir que proyectos públicos (agrícolas, de infraestructura) o inversiones privadas (minería en la zona andina) tengan como requisito la consulta previa.
Se señala que «los pueblos indígenas u originarios» se expresan y participan a través de sus instituciones y organizaciones representativas «elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales» (artículo 6.º).	Limitar la legitimidad de las organizaciones representativas de las comunidades campesinas o nativas en su participación de los procesos de consulta.	Limitar la participación de los líderes indígenas y organizaciones de ámbito nacional, regional o federal en los procesos de consulta, que solo involucraría a los directamente afectados.
Señala que el acuerdo entre el Estados y los pueblos indígenas, se encuentra en el proceso de consulta (artículo 15.º).	Exigibilidad administrativa y judicial del acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas expresado formalmente en un acta.	Precisión para evitar que los acuerdos orales o compromisos informales tengan efecto vinculante.

Fuente: CHIRIF 2010; CORONADO et al. 2010; RED MUQUI 2010.

6. LEY DE CONSULTA

6.1. ASPECTOS CONCEPTUALES MEDULARES

Después de relatar la situación del nuevo marco legal de consulta previa, consideramos importante señalar los contenidos mínimos de este derecho y las resistencias formales y políticas que tienen ciertos actores económicos para reconocer su contenido.

El derecho de consulta tiene ciertos elementos mínimos, uno de ellos es la **fundamentación**. El derecho a la consulta se fundamenta en el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propias prioridades de desarrollo (principio de autodeterminación). Esta característica representa la diferencia sustancial con los mecanismos de participación ciudadana en general, tema que mantiene una serie de discusiones desde la sociedad civil y las organizaciones de derechos humanos.

En cuanto a la **definición de la consulta**, el derecho a la consulta previa se desprende del derecho a la participación de los pueblos indígenas y se materializa en el hecho de que la adopción de las medidas legislativas, administrativas y proyectos de desarrollo sean antecedidos de un proceso de diálogo inclusivo, cuya finalidad sea el acuerdo o consentimiento con dichos pueblos.

Un tema medular es **quién desarrolla el proceso de consulta** y si es un proceso tripartito: Estado-Pueblos Indígenas-Empresas u otros. El derecho a la consulta supone una obligación estatal que no puede ser delegada a actores no estatales, como las empresas privadas. Asimismo, debemos tener en cuenta que la consulta es un proceso de distintas etapas (programático). En un primer momento, desde el otorgamiento de las concesiones, no se requiere que la empresa participe. Por otro lado, en momentos posteriores, se va a requerir información de las empresas para evaluar los proyectos y para que los pueblos indígenas puedan tomar decisiones.

En cuanto al **proceso de consulta**, el derecho a la consulta previa no pretende ser un mecanismo de información ni un procedimiento meramente formal, sino que es un proceso de diálogo permanente, realizado de buena fe, y de modo apropiado a las circunstancias entre el Estado y los pueblos indígenas. Mediante él se busca conocer los reales intereses de los consultados

para así incorporarlos como parte de las políticas públicas y de las medidas legislativas y administrativas.

En cuanto a los **proyectos de desarrollo** (industrias extractivas), estos se consultan por la afectación que puedan llegar a ocasionar sobre la vida y sobrevivencia de los pueblos indígenas, y porque, eventualmente, pueden poner en riesgo la integridad física y cultural de dichos pueblos.

El **objetivo de la consulta** es conseguir el acuerdo o consentimiento, resultado que es de cumplimiento obligatorio para ambas partes. Asimismo, con relación al consentimiento, se considera que el proceso de consulta tiene como fundamento que los Estados hagan los esfuerzos para lograr esta aprobación, siendo necesario obtenerla como única posibilidad para el desarrollo de actividades militares, depósito de residuos peligrosos y proyectos de desarrollo que afecten la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas.

Finalmente, queremos resaltar que un estándar social para las inversiones económicas a escala global es respetar el derecho a la consulta. Así, tanto los países como la banca multilateral aceptan la necesidad de desarrollar procesos de consulta para obtener una visión de desarrollo consensuada con los pueblos indígenas y especialmente para obtener la legitimidad social. Si bien en el ámbito constitucional y legal, países como Bolivia y Ecuador parecen respetuosos de este derecho, lo cierto es que los países andinos como el Perú tienen una deuda histórica, social, política, económica y legal si no reconocen, finalmente, este derecho formal que sustenta la identidad cultural de los pueblos indígenas y la diversidad cultural de nuestro país.

6.2. LEY DE CONSULTA

En los últimos meses, se ha producido un gran debate y expectativa por la promulgación y ahora reglamentación de la Ley N.º 28785, Ley del «Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocidos en el Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT», publicada el 7 de septiembre. Esta normativa tendrá como corolario y vigencia su reglamentación e implementación a través del Viceministerio de Interculturalidad y el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), con un fortalecimiento de capacidades humanas,

financieras y logísticas para hacer viable la implementación de este derecho antes que una medida legislativa o administrativa pueda afectar a los pueblos indígenas directamente.

Los principales retos serán la definición de los sujetos jurídicos a quienes consultar y la materia a consultar. Si bien ya la legislación nacional define a los pueblos indígenas como comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, este derecho no podrá ser usado de mala fe. Asimismo, si bien la ley de consulta no es perfecta y deja a potestad de la autoridad sectorial la identificación de la medida administrativa que pueda afectarlos, será importante definir en su reglamentación la fórmula de identificación con participación de las organizaciones indígenas nacionales, así como del Ministerio de Cultura e INDEPA.

No obstante ello, un importante avance es la reglamentación de la consulta en materia minero-energética que promulgó el Ministerio de Energía y Minas en mayo pasado.²¹ Esta norma será derogada cuando la ley de consulta entre en vigencia y se promulgue su reglamentación. Pese a esta contradicción, dichas normas nos pueden dar luces en la aplicación del proceso de consulta para medidas legales y administrativas que afecten a estos pueblos.

TABLA 5
Regulación de la consulta en el marco legal actual

Aspectos esenciales de la consulta	Definición legal	Posibles problemas de aplicación
¿A quiénes se consulta?	Se mencionan los criterios del artículo 1.º del Convenio N.º 169 de la OIT y a las comunidades campesinas y nativas.	Identificación territorial de las comunidades nativas o campesinas más que por la afectación de sus derechos. La representatividad o acreditación puede convertirse en un filtro de consulta.
¿Quién los consulta?	Cada sector promueve la consulta o a solicitud de los pueblos indígenas.	Cada sector podría tener una capacidad discrecional de aplicar el derecho de consulta, lo que si no está claramente estipulado, podría generar conflictos.

²¹ Reglamento del Procedimiento para la aplicación del Derecho de Consulta a los Pueblos Indígenas para las Actividades Minero-Energéticas (Decreto Supremo N.º 023-2011-EM). Esto sucedió así porque la Sentencia N.º 05427-2009-PC/TC del Tribunal Constitucional, de 30 de junio de 2010, ordenó al MINEM que, dentro del marco de sus competencias, emita un reglamento especial que desarrolle el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, respecto de las actividades mineras y energéticas, de conformidad con los principios y reglas establecidos en los numerales 1, 2 del artículo 6.º y el numeral 2 del artículo 15.º del Convenio N.º 169 de la OIT.

...

Aspectos esenciales de la consulta	Definición legal	Posibles problemas de aplicación
¿Qué se les consulta?	Medidas legislativas y administrativas que les afecten, según cada sector. Apelable ante el Ministerio de Cultura. Y se consultan planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional.	Sector califica normas o actos susceptibles de afectar a los pueblos indígenas. El reglamento contemplaba por primera vez que debía realizarse la consulta antes del otorgamiento del derecho, es decir, con anterioridad a la concesión temporal.
¿Cómo se les consulta?	Se establecen principios orientadores procedimentales.	El reglamento aún vigente señalaba un procedimiento de dos rondas de consulta de cuatro meses.
¿Cuál es el efecto del acuerdo?	El acuerdo entre pueblos indígenas es un acto administrativo y obligatorio para ambas partes.	Este reconocimiento del acuerdo entre los pueblos y el Estado es el más importante señalado por la ley.

Fuente: GAMBOA 2011.

Asimismo, un elemento importante en este proceso será reglamentar el procedimiento de la consulta para tres situaciones: procesos de consulta antes de aprobarse una medida legislativa de ámbito local, regional y nacional; procedimientos antes de una medida administrativa; y en el caso de proyectos de inversión económica, debemos señalar que idealmente deben desarrollarse procedimientos de consulta antes del otorgamiento de un derecho (por ejemplo, la concesión).

TABLA 6
Regulación del procedimiento de la consulta

Principios orientadores del procedimiento	Implementación del procedimiento
Condición sine qua non y previa para el desarrollo del procedimiento de consulta.	Registro de pueblos indígenas elaborado por el Ministerio de Cultura, Viceministerio de Interculturalidad.
Primera etapa de preparación del proceso de consulta.	Identificación de la medida legislativa o administrativa.
	Identificación de los pueblos indígenas u originarios.
	Publicidad de la medida legislativa o administrativa (apropiada culturalmente).
	Información sobre la medida legislativa o administrativa (motivos, implicancias, impactos y consecuencias).

...

Principios orientadores del procedimiento	Implementación del procedimiento
Segunda etapa de evaluación interna y definición de la autodeterminación.	Evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente (plazo razonable).
Tercera etapa de diálogo.	Proceso de diálogo entre representantes del Estado y de los pueblos indígenas u originarios.
Etapas final de la toma de decisión (acuerdo o no acuerdo).	Decisión (tomando en cuenta la posible afectación de derechos en caso de que no exista acuerdo con los pueblos indígenas).

Fuente: GAMBOA 2011.

Un importante aporte de la ley que permitirá la implementación de la consulta a los pueblos indígenas e identificar rápidamente la viabilidad de diversos proyectos hidroeléctricos es la consulta en la etapa de planificación de las decisiones políticas a través de planes y programas sectoriales. Ello mejorará la toma de decisiones, así como generará un modelo de desarrollo integrado y un posible balance integral de beneficios y costos en todos los sectores.

7. CONCLUSIONES

La Constitución peruana de 1993 utiliza fórmulas que restringen los derechos colectivos de los pueblos indígenas a derechos de ejercicio individual. Los derechos de grupo quedan reducidos o menoscabados por la tendencia monoconstitucional que se aprecia en el constitucionalismo nacional. Se sustentan y se adaptan a la filosofía política liberal moderada o a un «multiculturalismo liberal».

Como hemos podido apreciar, existe una tensión normativa entre las finalidades que guarda la Constitución del Perú en el proceso de reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, el espacio constitucional y el propio reconocimiento y ejercicio de sus derechos colectivos, entre la idea de nación o bien común y los derechos de uno o más pueblos indígenas, entre el espacio institucional estatal y espacios no formales, entre políticas sectoriales como la energética y las políticas a favor de pueblos indígenas, etc. Ello se expresa también en los discursos de «desarrollo» y respeto de derechos, mostrándonos una solución aparente de sintetizar los valores de ambos discursos y gestar una norma que responda a la realidad. Para eso, al evaluar el constitucionalismo peruano, es pues necesario detenernos en algunas instituciones y derechos

colectivos que nos permitan obtener el carácter emblemático de los avances o retrocesos del proceso de positivación constitucional de tales derechos.

Lo más resaltante de la estructura constitucional analizada de Perú es que la tendencia hacia un reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas se ve ensombrecida por las distintas fórmulas constitucionales nacionales que esconden una intención de monoculturalizar, mediante los derechos fundamentales u otras fórmulas utilizadas en la jurisprudencia constitucional, a los pueblos indígenas que no pertenecen a la sociedad mayoritaria (véase tabla 7).

TABLA 7
Cláusulas normativas monoculturales de las Constituciones andinas

Idea de la nación constitucional	Reconocimiento de la diversidad cultural de las «naciones andinas»		Cláusula de concordancia constitucional
Nación	Pluriétnico	Pluricultural	Derechos fundamentales (artículo 149.º) y ley (artículo 89.º)

Fuente: GAMBOA 2010.

Los derechos colectivos de los pueblos indígenas son parte esencial de su «constitución» como entidad colectiva, como comunidad, y los límites que se le imponen desde decisiones externas, hacen necesario un mejor sistema de reconocimiento de protecciones externas (nuevos derechos colectivos). Los límites solo podrían establecerse si los pueblos indígenas lo deciden, si el Estado liberal andino toma la forma de un Estado pluricultural y si decide establecer políticas públicas que generen la complementariedad de los derechos individuales a los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, y fomenten en los pueblos indígenas una toma de conciencia colectiva y una organicidad política, cuestión esencial para ejercer la titularidad de sus derechos comunitarios.²² En ese sentido, aún Perú está atrasado en el reconocimiento de este tipo de derechos a través de un catálogo especial de derechos colectivos configurados en función del carácter territorial de los mismos.

²² Ya Ecuador y Bolivia han aceptado ser un Estado multinacional en el cual se deben establecer mecanismos de coordinación entre Estado y los pueblos originarios —apreciar el nuevo Tribunal Constitucional Plurinacional—; o integración a espacios de poder local y autónomos. Todo ello parece ser una salida viable para la construcción de espacios de gestión territorial que permitan a dichos pueblos el ejercicio de sus derechos.

Así, la regulación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú se realiza de manera poco orgánica y garantista, al contrario de los otros países, porque:

- 1) En otros países se reconoce, en el ámbito constitucional, la categoría de sujeto colectivo de derecho a los «pueblos indígenas», en función de la recreación de la memoria histórica de estos pueblos en un espacio por ellos definido, con un poder público de sus territorios. Perú no reconoce de dicha manera a los pueblos indígenas.
- 2) Aún es incipiente el reconocimiento del «derecho a un territorio ancestral» de los pueblos indígenas (circunscripciones territoriales o tierras comunitarias de origen). No se da preferencia ni derecho excluyente de acceso a los recursos naturales a estos pueblos originarios. En el caso del Perú, tampoco se aplica el derecho a la administración de los recursos naturales de los pueblos indígenas como una facultad de decisión y participación en la gestión de los recursos naturales del suelo y subsuelo, reduciéndolo en la práctica al uso de recursos naturales con la finalidad de subsistencia o de carácter religioso.
- 3) Reconocimiento de la vinculación especial existente entre estos pueblos, la tierra que habitan y los recursos naturales que se encuentran en sus tierras y territorios, al incluirse en la Constitución artículos que reconozcan un derecho sobre los recursos que se encuentran dentro de sus tierras-territorios, contrariamente a lo que sucede en la Constitución del Perú.
- 4) Necesidad de instrumentalizar como procedimiento especial el derecho de consulta previa, libre e informada para que los pueblos indígenas den su consentimiento a los actos legislativos o administrativos que los afecten, a actividades extractivas (recursos naturales no renovables) dentro de sus tierras-territorios, más allá de las audiencias de presentación de estudios de impacto ambiental o talleres informativos en los cuales se ejerza el derecho de participación, camino que está recorriendo la legislación peruana.
- 5) En el caso de Perú, falta una institucionalidad estatal que tutele el derecho a la consulta dentro del proceso de otorgamiento de derecho a terceros, especialmente en la realización de las actividades de exploración y explotación de los recursos naturales. Existe una debilidad institucional

por la falta de claridad de competencias del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) y el novísimo Ministerio de Cultura con su Viceministerio de Interculturalidad.

- 6) En el caso del Perú, no existen mecanismos de prevención, protección ni de sanción para ingresos no autorizados por el Estado en tierras-territorios de pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, vulnerando sus derechos a la vida, salud, etc.

La consideración de los recursos naturales como patrimonio de la nación en las Constituciones de Perú, Ecuador y Bolivia no hace más que ratificar la visión de las élites de estos países al considerar una visión monocultural de nación, así como la falta de integración de dicha facultad soberana estatal, con los derechos especiales de los pueblos indígenas. El propio derecho protege la relación especial entre diversidad biológica y los pueblos indígenas. Otra contradicción en el derecho constitucional comparado es que, si bien es cierto se debe considerar un avance la implementación del derecho a la consulta cuando se discuta sobre los recursos naturales no renovables, no se considera más que las protecciones ordinarias del Convenio N.º 169, sin señalar el vínculo entre subsuelo y suelo como recursos naturales que se afectan permanentemente.

Finalmente, la tercera contradicción entre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la soberanía estatal sobre los recursos naturales es la imposición de las cláusulas constitucionales, las cuales fijan la interpretación o definición de estos derechos según la propia Constitución o la ley, norma que puede elaborarse sin una perspectiva multicultural.

En el caso de la Constitución del Perú, el vacío constitucional de regulación de los derechos de los pueblos indígenas, en general, y en especial sobre la relación de los pueblos indígenas y recursos naturales, produce efectos adversos en contra de estos pueblos. Tales contenidos constitucionales afectaron y afectarán directamente a los pueblos indígenas. En el caso del Perú, la Constitución de 1993 da un tratamiento muy ineficaz a los derechos de dichos pueblos al permitir la aparición de toda una serie de deficiencias en cuanto a la tutela jurídica de sus derechos por la ambigüedad, imprecisión y debilidad de la formulación de estos en el ámbito constitucional. Eso ha posibilitado un desarrollo

legal posterior mucho más permisivo aun que el constitucional, que reducirá en la práctica el alcance de estos derechos constitucionales.

La causa de la falta de integración normativa o el carácter laxo de las normas constitucionales que regulan los derechos de los pueblos indígenas y la soberanía sobre los recursos naturales, es la ausencia de una adecuación de la legislación nacional al Convenio N.º 169 de la OIT y su integración con la legislación constitucional en materia de recursos naturales. En el caso peruano, la «falta de observancia» o «no aplicación» de este convenio produce una sustracción del contenido del derecho de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales definido por la legislación internacional. Ello trae como consecuencia la falta de realización, por ejemplo, de la consulta previa libre e informada; o la falta de gestión autónoma o coordinada de dichos recursos (conservación, administración y uso de recursos) por parte de los pueblos indígenas (véase tabla 8).

TABLA 8
Contradicción constitucional entre poder del Estado y
derecho de los pueblos indígenas sobre recursos naturales

Institución jurídica	Derecho de los pueblos indígenas sobre recursos naturales	Cláusulas constitucionales o legal
Patrimonio de la nación.	Silencio constitucional, no se reconoce el derecho a la consulta o manejo sobre los recursos naturales para los pueblos indígenas.	Sin adecuación al Convenio N.º 169 de la OIT.
Manejo de los recursos naturales.	Silencio constitucional, la legislación nacional menciona el derecho de primacía de recursos naturales renovables siempre que no existan derechos previos opuestos de terceros. Se ha ampliado garantías de exclusividad de recursos con la Ley Forestal.	Primacía de la oponibilidad de derecho de terceros (inversionistas).
Derecho a la consulta previa.	Silencio constitucional, reciente Ley N.º 28785 sobre Consulta que regula un procedimiento previo ante una decisión administrativa, legal u otorgamiento de un derecho a tercero que afecte o vulnere el derecho de estos pueblos.	Cláusula legal de irretroactividad de realizar consultas cuando se otorgaron previamente derechos a terceros y decisiones.

Fuente: GAMBOA 2010.

El derecho a la consulta previa, libre e informada para los pueblos indígenas era una demanda histórica de estos pueblos, tanto en el Perú como en la

Región Andina, al igual que una exigencia constitucional, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional y la propia vigencia del Convenio N.º 169 de la OIT, desde el 2 de febrero de 1995. Este es un paso hacia la construcción de una nueva forma de democracia en el Perú: la democracia participativa.

La nueva Ley N.º 28785 ha sido saludada por representantes extranjeros, el Relator de Naciones Unidas, la sociedad civil, el sector privado, etc., hasta la votación de aprobación por el Congreso ha implicado un consenso nacional, muy alejado a las ideas que veían a esta institución jurídica como un retroceso y un serio cuestionamiento al modelo de desarrollo amparado en la Constitución de 1993. Sin embargo, el plus de este reconocimiento es que se constituye en un paso importante para la construcción de nuevas reglas de juego en las inversiones y también en las relaciones entre el poder político, los actores económicos y la ciudadanía, es decir, en el ámbito constitucional.

Este importante reconocimiento al derecho a la consulta tendrá como corolario su reglamentación e implementación a través de una institucionalidad pública fortalecida, un Viceministerio de Interculturalidad e INDEPA que tengan recursos humanos, financieros y logísticos para hacer viable la implementación de este derecho antes que una medida legislativa o administrativa pueda afectarlos directamente.

Los principales retos serán la definición de los sujetos jurídicos a quienes consultar y la materia a consultar. Si bien ya la legislación nacional define a los pueblos indígenas como comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, este derecho no podrá ser usado de mala fe. Asimismo, si bien la ley de consulta no es perfecta y deja a potestad de la autoridad sectorial la identificación de la medida administrativa que pueda afectarlos, será importante definir en su reglamentación la fórmula de identificación con participación de las organizaciones indígenas nacionales, así como del INDEPA.

Lo que debemos apreciar también es que la consulta previa debe estar integrada a los procesos de planificación estatal previos a la toma de decisiones, especialmente cuando involucran el aprovechamiento de recursos naturales. Este es un paso más a un modelo de democracia participativa que permita la gobernanza en nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Elizabeth

2006 *Estrategias para mejorar las consultas del Estado con los pueblos indígenas de la Amazonía peruana*. Tesis de maestría en gestión pública. Cambridge: Harvard University.

ANNINO, Antonio

1995 «Introducción». En: ANNINO, Antonio (comp.). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. De la formación del espacio político nacional. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

CALSAMIGLIA, Albert

2000 *Cuestiones de lealtad*. Barcelona: Paidós.

CARHUATOCTO, Henry

2011 «La consolidación del derecho a la consulta previa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». *Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales*, año 1, n.º 1.

CHIRIF, Alberto

2010 «Las observaciones del Ejecutivo: el derecho de consulta versus el autoritarismo» (manuscrito, archivo del autor).

CLAVERO, Bartolomé

1997 «Multiculturalismo y monoconstitucionalismo de lengua castellana en América». En: GÓMEZ 1997: 65-119.

2001 «Estado pluricultural, orden internacional, ciudadanía poscolonial: Elecciones constitucionales en el Perú». *Revista de Estudios Políticos*, 114, pp. 11-39.

CORONADO, Hernán et al.

2010 «Análisis a las observaciones del Poder Ejecutivo sobre la Ley de Consulta aprobada por el Congreso de la República el día 19 de mayo de 2010». Documento de trabajo Centro de Antropología y Aplicación Práctica (manuscrito, archivo del autor). Disponible en: <http://servindi.org/pdf/Analisis_CAAAP.pdf>.

DE LA PUENTE, Lorenzo

2005 *Legislación ambiental en la minería peruana*. Lima: Instituto de Estudios Energético Mineros.

FARRELL, Martín

1995 «¿Hay derechos comunitarios?». *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 17-18, pp. 69-94.

GAMBOA, César

2010 «Retórica constitucional: Reconociendo los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales en Perú, Ecuador y Bolivia». *Revista Crítica de Derecho Privado*, n.º 2.

2011 «Derecho a la consulta previa, libre e informada: ¿Cambios legales, cambios reales?». En: RAMOS, Gloria. *Informe de Consulta Previa. Derecho fundamental de los pueblos indígenas e instrumento de gestión estatal para el fortalecimiento de la democracia*. Lima: Congreso de la República.

GIRAUDO, Laura

2007 «Entre rupturas y retornos: la nueva cuestión indígena en América Latina». En: GIRAUDO, Laura (ed.). *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 7-81.

GÓMEZ, Magdalena (comp.)

1997 *Derecho indígena*. México: Instituto Nacional Indigenista

HARO, Ricardo

2001 «Tendencias contemporáneas en el derecho constitucional». *Revista Jurídica del Perú*, 24.

ITURRALDE, Diego

2008 «Entre la ley y la costumbre veinte años después: evaluar las normas y sistematizar las prácticas». En: GIRAUDO, Laura (ed.). *Derechos, costumbres y jurisdicciones indígenas en la América*

Latina contemporánea. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales, pp. 57-94.

KREIMER, Osvaldo

1997 «Una lectura a través del proyecto de declaración americano sobre los derechos de los pueblos indígenas». En: GÓMEZ 1997: 221-232.

KYMLICKA, Will

1995 *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.

LARREA, Juan

2000 *Derecho constitucional ecuatoriano*, vol. I, 6.^a ed. Guayaquil: Corporaciones de Estudios y Publicaciones.

MAC KAY, Fergus

1999 *Los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional*. Lima: Asociación Pro Derechos Humanos.

MCFARLAND, Maria

2001 «When a Constitution is a Constitution: Focus on Peru». *New York International Law and Politics Review*, vol. 33, n.º 2, pp. 561.

RED MUQUI

2010 «Comentarios a las Observaciones del Ejecutivo a la autógrafa de la Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas u Originarios» (manuscrito).

REMIRO, Antonio et al.

1997 *Derecho internacional*. Madrid: Mac Graw-Hill.

RUBERT, Xavier

1999 *De la identidad a la independencia. La nueva transición*. Barcelona: Anagrama.

RUBIO, Marcial

1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993*, t. I. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

RUIZ, Segundo

1998 *La teoría del derecho de autodeterminación de los pueblos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

SANTOS, Boaventura de Sousa

2009 *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta.

SARTORI, Giovanni

2001 *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus.

SEVILLANO, María

2010 «Análisis sobre el Reglamento de participación ciudadana para la realización de Actividades de hidrocarburos (D.S. N.º 012-2008-EM) y Ley de Consulta, aprobada en el Congreso de la República el 19 de mayo de 2010» (manuscrito archivo del autor).

STAVENHAGEN, Rodolfo

1997 «El marco internacional del derecho indígena». En: GÓMEZ 1997: 43-64.

TIBÁN, Lourdes

2001 *Derechos colectivos de los pueblos indígenas en el Ecuador: aplicabilidad, alcances y limitaciones*. Quito: INDESIC / Fundación Hans Seidel.

TRUJILLO, Julio C. et al

2001 *Justicia indígena en el Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

VAN BOVEN, T.

1984 «The voice of the Vulnerable. Development. Sedes of Change». *Journal of International Studies*, vol. 14, n.º 2, pp. 127-142.

VILLORO, Luis

1999 *Estado plural, pluralidad de culturas*. México: Paidós.

[Sobre el autor]

CÉSAR GAMBOA BALBÍN

Peruano. Abogado y Candidato a Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Ha realizado diversas especializaciones en Perú, Ecuador, Costa Rica y España, en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales de Buenos Aires, Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador, Universidad de Costa Rica, Universidad de Florida, Universidad Complutense de Madrid. Especialista en derecho constitucional y ciencia política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

Ha sido investigador visitante del Instituto Internacional de Sociología Jurídica (Euskadi, 2006 y 2009). Ha sido docente en derecho ambiental en la UNMSM y en derecho constitucional en la Universidad Privada San Juan Bautista. Actualmente, ejerce la docencia de formación en el Instituto Nacional de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables de la Pontificia Universidad Católica del Perú y en el Diplomado de Interculturalidad y Pueblos Indígenas Amazónicos de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Director de Políticas de Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Consultor en temas ambientales y de pueblos indígenas. Ha participado en la reciente obra colectiva *Hidrocarburos y Amazonia Peruana ¿Superposición de derechos u oportunidades para el desarrollo sostenible?* (Lima: DAR, 2011).



APUNTES HISTÓRICOS SOBRE
PARTIDOS POLÍTICOS EN
PERÚ Y BOLIVIA

La Acción Patriótica: un movimiento doctrinario en una época polarizada (1935-1936)

EMILIO CANDELA

<ecandela@pucp.pe>

Profesor

Pontificia Universidad Católica del Perú

Perú

[Resumen] El presente artículo describe y analiza la participación de un grupo político, la Acción Patriótica, en la polarizada coyuntura de mediados de los años treinta del siglo XX. Fundado por el reconocido intelectual José de la Riva-Agüero, este movimiento tuvo como principal característica el presentarse como una agrupación de derecha, elaborando un discurso orientado en esa tendencia y materializando su posición a través de su participación en la campaña electoral de 1936. Por ello, en este trabajo se detalla el origen, la constitución y las principales características que desarrolló esta agrupación, para comprender el porqué de su posicionamiento político y el accionar que llevaron a cabo durante la campaña, aliándose con otros movimientos y apoyando una candidatura presidencial.

[Palabras clave] Partidos políticos, Perú 1930-1939, historia política, elecciones Perú, José de la Riva-Agüero.

[Title] Political parties in Latin America: Towards a professionalization of quality

[Abstract] This article describes and examines the participation of one political group, Patriotic Action, in the polarized contest of the mid-thirties. The principal characteristic of this movement, founded by the renowned intellectual José de la Riva Agüero, was to present itself as a right-wing political group, with a right-wing orientated discourse which consolidated its position by its participation in the electoral campaign of 1936. For this reason, in this paper we specify the origin, constitution and main developmental characteristics of this movement, in order to understand the reason for its political positioning and for the actions taken during the campaign, aligning itself with other movements and supporting a presidential candidate.

[Keyword] Political parties, Peru 1930-1939, political history, Peruvian elections, José de la Riva Agüero.

Candela, Emilio. «La Acción Patriótica: un movimiento doctrinario en una época polarizada (1935-1936)». En: ELECCIONES, 2011, enero-diciembre, v. 10, n.º 11, pp. 165-194.

[Recibido] 09/06/10 & [Aceptado] 15/10/10

Con ocasión de una presentación en su local partidario durante la campaña electoral de 1936, José de la Riva-Agüero pronunció las siguientes palabras en un momento de su discurso: «Aspiramos a lavar la política nacional de caudillajes chabacanos, e introducir en la inevitable renovación de los partidos ideas en vez de mezquinos intereses de círculo, porque las ideas purifican, al paso que el personalismo corrompe y degrada» (RIVA-AGÜERO 1975: 252-253). Creo que esta frase ejemplifica lo que significó para la política peruana de los años treinta el surgimiento de un movimiento político, como fue la Acción Patriótica (AP). Liderada por el célebre intelectual de la generación del novecientos, José de la Riva-Agüero, esta agrupación desarrolló un accionar corto pero intenso entre 1935 y 1936, logrando posicionarse en la escena política nacional como un actor plenamente definido en sus orientaciones doctrinarias.

El presente trabajo busca reconstruir, en la medida de lo posible, la génesis, el desarrollo, las características y el fin de este movimiento político en una coyuntura tan especial como fueron los años treinta en el Perú. De alguna manera, la mayoría de los trabajos académicos sobre este período se enfocan en los principales partidos como fueron la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) o la Unión Revolucionaria, tradicionalmente considerados como los primeros partidos de masas de nuestra historia política. Por ello, nuestro interés no es rastrear un movimiento similar a aquellos, sino indagar en un actor político que, si bien no tuvo ese arrastre popular, desarrolló un discurso coherente en sí mismo, con una clara y definida orientación política e ideológica.

Este último punto es importante de resaltar, pues los años treinta se caracterizan por la necesidad de identificarse con un discurso que exprese una postura ideológica definida, debido a la atmósfera polarizada que cubrió toda esa década. Por consiguiente, nos parece relevante indagar qué tipo de movimientos políticos asumieron dicha actitud en el contexto peruano, para de esa manera enriquecer nuestra visión de la política nacional en estos años, la cual también debe tomar en cuenta a otros actores además del APRA, el Partido Comunista y la Unión Revolucionaria.

En las siguientes páginas, entonces, daremos una visión preliminar de lo que implicó para la política peruana, de mediados de 1930, el movimiento Acción Patriótica. Para ello, dividiremos nuestro trabajo en cuatro puntos: el primero será una breve revisión de la evolución de los partidos políticos en las primeras

décadas del siglo XX, para entender el tipo de movimientos que surgieron en los años treinta y qué elementos nuevos trajeron a la lucha política; el segundo tratará sobre el contexto político en el cual surge la Acción Patriótica en 1935; el tercero versará sobre la organización, los personajes y otros elementos que jugaron un rol esencial en la configuración del movimiento; y, finalmente, la actuación que tuvieron en la campaña electoral de 1936 hasta el fin de la misma.

Así, trataremos de explicar y clarificar los diversos aspectos que permitieron la aparición de este actor político, el cual tuvo una serie de características particulares que pueden entenderse desde la manera como se originó, por los personajes que le dieron forma y, obviamente, por los discursos y decisiones políticas que asumieron en esa coyuntura.

Como un último punto a mencionar, debemos resaltar un elemento que será fundamental para entender el desenvolvimiento de este movimiento: la figura de su líder, José de la Riva-Agüero y Osma. En materia política, Riva-Agüero había tenido una trayectoria de relativa importancia desde sus años de juventud, cuando protestó por el encarcelamiento de unos opositores al gobierno de Leguía, y hacia 1915 fundando, junto con otros miembros de la generación del novecientos, el Partido Nacional Democrático. Fue ese partido un claro opositor al viejo civilismo, al mismo tiempo que estuvo más cerca de las antiguas consignas del Partido Demócrata de Piérola. El espíritu académico y teórico de sus principios, además de su conformación mayoritariamente juvenil, hizo que Luis Fernán Cisneros los bautizara con el apodo de «futuristas». En todo caso, este movimiento duró apenas cuatro años, pues, tras el golpe de Leguía, Riva-Agüero se alejó del país por once años retornando cuando el «Gigante del Pacífico» ya había sido derrocado.

Tras varios años alejados de la política nacional, Riva-Agüero retomó la participación política en los años treinta. En efecto, en 1931 asumió el difícil encargo de la alcaldía de Lima, en un momento muy crítico en materia económica; y entre 1933 y 1934 es llamado por el presidente Benavides para ejercer la Presidencia del Consejo de Ministros. Es en estos años que dicho personaje empezó a denotar un giro importante en su visión política e ideológica, tras haber asumido una posición política muy conservadora tras su paso por Europa en los años veinte. Como afirma Luis Alberto Sánchez:

Si uno revisa los documentos oficiales emitidos por Riva-Agüero entre octubre de 1933 y mayo de 1934, incluyendo su renuncia, tiene que convenir en dos cosas: primero, que pocas veces el pensamiento del gobierno estuvo mejor y más claramente expuesto y, segundo, que desde los tiempos de Bartolomé Herrera y, a ratos, don Nicolás de Piérola, pocas veces el pensamiento conservador, autoritario y jerárquico tuvo más nítida expresión en el Perú. (SÁNCHEZ 1985: 75)

Esos elementos convirtieron a Riva-Agüero en un personaje muy polémico, que fue objeto de burla y mofa en algunos semanarios de la prensa. El movimiento que él fundó en 1935 estuvo muy influenciado por su particular forma de entender los problemas del país y cómo solucionarlos. Podríamos decir que la Acción Patriótica plasmó la visión política del Riva-Agüero de la etapa de madurez, conservadora y muy ideologizada; en tanto que el futurismo, simbolizó su etapa juvenil más cercana a posiciones liberales. A continuación empezaremos nuestra presentación, revisando el tipo de partidos y movimientos que surgieron en la década de 1930.

1. SURGIMIENTO DE LOS PARTIDOS DE MASAS

La difícil coyuntura de 1930 y 1931 fue el escenario que permitió la aparición de los principales partidos políticos del Perú en el primer tercio del siglo xx. En medio del desconcierto y la incertidumbre que significaron esos meses, se generó una de las luchas políticas más interesantes de nuestra historia política por el grado de polarización y movilización desarrollado, comparadas con anteriores coyunturas.

La caída del «Gigante del Pacífico» en 1930 significó el surgimiento de una etapa de confusión política en nuestro país. De esta manera, entre agosto de 1930 y marzo de 1931, es decir, entre el golpe de Estado de Luis M. Sánchez Cerro y la constitución de la Junta de Gobierno presidida por David Samanez Ocampo, la principal característica fue el vacío y desorden político generado por el brusco cambio de régimen. Es en este contexto que surgieron los principales partidos de masas de la década del treinta: la Unión Revolucionaria y la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA). Sin embargo, para tener una mejor visión del asunto, debemos explicar la situación de los partidos antes de la crisis de los años treinta.

Como sabemos, a inicios del siglo XX, en la llamada «República aristocrática», los principales partidos eran el Civil, Demócrata, Constitucional y Liberal; todos ellos fundados en el siglo XIX por personajes muy recordados y representativos de nuestra política. La principal característica, a nuestro entender, de estas agrupaciones era el ser «partidos de notables», como los denominan los politólogos, ya que estos grupos se caracterizaron por girar en torno a algunos personajes relevantes de la vida política y su organización se reducía a la formación de comités electorales sin una sólida estructura interna. En ellos destaca, además, el carácter oligárquico pues eran partidos en los que había una preeminencia de sectores profesionales y propietarios.

Por esa razón, es importante precisar qué elementos distinguen a los partidos de masas. Según Pablo Oñate, esta clase de partidos basa su fuerza en la cantidad de sus miembros, dejando de lado el criterio de calidad. Ello significa que, mientras en los partidos de élites de inicios del siglo XX importaba el origen y la jerarquía de los miembros, aunque el número fuera reducido; en los partidos de masas se privilegia la cantidad de adherentes, no importando su origen o extracción social ni cultural. Por ello, la estructura organizativa de estos movimientos es mucho más compleja, ya que es más grande y diverso el número de sus miembros.

Otro aspecto esencial en relación con estos movimientos fue el rol determinante de la ideología o el discurso ideológico delineado por el partido, pues este constituiría el elemento en torno al cual se establecieron las adhesiones al partido. A diferencia de los partidos de élites de las décadas anteriores, en los que solo bastaba tener una simple declaración de principios; en los años treinta los partidos intentaron definir una doctrina que se destacara por su singularidad y su afinidad total con la realidad nacional. Como consecuencia de ello, surgió en estos movimientos la necesidad de difundir sus ideas y proyectos políticos a través de una labor de concientización a la población, que de esta manera pudo llegar a asumir la doctrina partidaria como una solución integral a los problemas de la sociedad.

Con esas premisas, es claro que en la década en la que surgió la Acción Patriótica los movimientos políticos posiblemente hayan asumido una serie de características que los diferenciaban de los partidos de décadas previas. Como mencionamos anteriormente, los principales trabajos históricos han investigado

esos elementos en los partidos emblemáticos de esos años (APRA y Unión Revolucionaria), pero no existen estudios sobre otras agrupaciones políticas, que tal vez desarrollaron algunas de esas características aunque sin lograr un apoyo importante de la población. Es bajo esta perspectiva que en las siguientes páginas ahondaremos en el discurso y accionar de la Acción Patriótica.

2. ¿POR QUÉ SURGE LA ACCIÓN PATRIÓTICA?

Para responder la pregunta que da el título a este apartado, planteamos dos factores. En primer lugar, la difícil situación política de la primera mitad de los años treinta llevó a diversos miembros de la oligarquía (en muchos casos antiguos civilistas) a tratar de asumir una posición política acorde con sus intereses e ideas. Mientras que el segundo factor se relacionó con un hecho trágico que, de alguna manera, aceleró el proceso de constitución de un movimiento representativo de los sectores más conservadores. A continuación, explicaremos con más detalle estos factores.

Definitivamente, para entender el porqué del surgimiento de esta agrupación política, debemos hacer referencia al movido contexto de aquel momento y cómo estaba posicionada la oligarquía en términos políticos. Como sabemos, desde 1933 gobernaba el país el general Óscar R. Benavides, en medio de una situación polarizada con dos actores políticos muy activos, el APRA y la Unión Revolucionaria, a lo que se sumaban la crisis económica y el probable conflicto con Colombia. Es en ese complicado escenario en el cual los miembros de la oligarquía empezaron a tomar ciertas posiciones políticas, y a partir de ello es que surgen los grupos y movimientos políticos que representarán sus ideas.

Podemos afirmar, entonces, que existieron, a grandes rasgos, dos sectores en la oligarquía: un sector más conservador e ideologizado conformado por los hacendados, agroexportadores, ex miembros del Partido Civil y algunas figuras intelectuales de renombre que veían la lucha política como una cruzada para salvar al país del apro-comunismo; y, por otro lado, un sector que llamaremos pragmático y desideologizado, formado básicamente por empresarios, industriales y ciertas figuras políticas que tuvieron como objetivo principal el mantener la estabilidad política del país y, de esa manera, preservar el régimen democrático y constitucional. De alguna manera, los dos más preclaros representantes de esas

tendencias serán dos personajes de influencia política en este período: José de la Riva-Agüero y Osma y Jorge Prado Ugarteche.

Ambos fueron Presidentes del Consejo de Ministros en los inicios del gobierno de Benavides, y representaron dos maneras distintas de enfocar el problema político del país. Prado fue el abanderado de la política de «Paz y concordia», de una mayor flexibilización del gobierno; en tanto que Riva-Agüero se convirtió en el símbolo del fin de esa tregua, a través de encendidos discursos que fundamentaron una mayor represión sobre los sectores de izquierda, lo que obedeció a su particular manera de ver la realidad. Puede decirse que a partir de esas dos experiencias en el gobierno, surgieron los grupos dentro de la oligarquía que luego intentaron cohesionarse con miras a las elecciones de 1936. Por ello, desde 1934 se fueron tejiendo algunas alianzas y formando grupos con el objetivo político definido de ir preparando el ambiente para la coyuntura electoral.

Sin duda, existió un factor que incidió en esa búsqueda de mecanismos para llegar al poder. Este fue el fracaso de la oligarquía en rodear lo suficiente a Benavides para influir en sus decisiones de gobierno (BASADRE 2005: 28-29). El General-Presidente tuvo un manejo político muy fino, el cual no permitió la preeminencia de un sector de la oligarquía en la política de su régimen.

Para ilustrar ello, mencionaremos dos casos puntuales: el primero, la negativa a convocar a las elecciones complementarias para el Congreso que debían completar el número de parlamentarios tras el desafuero de 1932. Esto, a pesar de que era un pedido de los sectores pragmáticos de la oligarquía, los cuales habían formado la Alianza Nacional para participar en esa elección. El segundo caso fue el que se generó tras el asesinato del director de *El Comercio*, Antonio Miró Quesada, en mayo de 1935, pues se inició un largo proceso contra el asesino, Carlos Steer Lafont, el cual concluyó en noviembre de ese año con la condena del inculpado a 25 años de prisión. No obstante, la familia Miró Quesada esperaba la pena de muerte, teniendo en cuenta que esta había sido aplicada en los años anteriores por crímenes similares. Para algunos autores, este hecho determinó un divorcio parcial entre los propietarios de *El Comercio* y el régimen benavidista, lo cual se vio reflejado meses después en la campaña electoral cuando este diario mostró cierto apoyo a la Unión Revolucionaria.

Vemos así que la oligarquía necesitaba un mayor grado de influencia en el poder, frente a un gobierno que convocaba a civiles a algunas carteras; pero que en realidad basó su fuerza política en el apoyo de la Fuerza Armada, hecho que se evidenció en el aumento progresivo de militares en los gabinetes ministeriales entre 1935 y 1939. Por ello, empezaron a gestarse reuniones y pactos para ir delineando alianzas o frentes en ambos sectores. Es entonces que el grupo conservador intentó una unificación en los primeros meses de 1935, con varios personajes que habían pertenecido al Partido Civil; pero la mencionada muerte de Antonio Miró Quesada vino a detener los esfuerzos realizados hasta ese momento.

Este hecho fue un móvil directo que impulsó la reunión y posterior organización de los elementos más conservadores y reaccionarios de la política nacional. En otras palabras, en el caso de la Acción Patriótica el factor coyuntural se convirtió en determinante para entender cómo se planeó y surgió esa agrupación, además del contexto global que caracterizaba a la política peruana en esos días. En algunas ocasiones, un suceso en particular puede acelerar un proceso político, originando un escenario distinto al que anteriormente se tenía pensado. De alguna manera, esto se dio en la coyuntura de 1935, cuando tras el crimen mencionado los sectores conservadores empezaron a gestar reuniones y conversaciones con el objetivo de constituir un movimiento político.

Esa actitud se confirmó con la propia declaración que Riva-Agüero hiciera en una entrevista que concedió a *El Comercio* en marzo de 1936 (RIVA-AGÜERO 1975: 237), en la cual admitía la inspiración que tuvo en Miró Quesada para fundar su movimiento. Y también con lo mencionado por Carlos Miró Quesada Laos (hijo del victimado), quien en su libro *Autopsia de los partidos políticos* (MIRÓ QUESADA 1961: 479) menciona que unos meses antes del crimen, su padre junto a otros connotados ex miembros del civilismo se reunieron en varias oportunidades con el objetivo de reflatar al partido creado por Manuel Pardo. Lógicamente, aquel proyecto se detuvo con la muerte del impulsor de esa idea.

El fuerte impacto que causó en varios miembros de la élite el execrable asesinato de Miró Quesada, influyó en la necesidad de estos hombres por reunirse y formar un grupo político que expresara de manera clara y directa sus pensamientos sobre la delicada situación que vivía el país, y, sobre todo, en cómo solucionarla. Así, pues, se inició una serie de conversaciones, entre los meses de junio y agosto de 1935, en una etapa en la cual en los diversos sectores políticos,

como la izquierda y la oligarquía más pragmática, también se sostenían conversaciones con la finalidad de establecer alianzas políticas. Fue en estos meses que se intentó forjar un Frente Popular en el Perú, a iniciativa del Partido Comunista, propuesta que el APRA rechazó; mientras que el resto de pequeños partidos (como el demócrata, el liberal, el social demócrata, entre otros) sentaron las bases de lo que sería el Frente Nacional que en la campaña electoral de 1936 auspició la candidatura de Jorge Prado.

Con ese panorama, el sector que ya en ese entonces se le llamaba «extrema derecha» comenzó también a verificar la posibilidad de una alianza o un frente. Es en esas circunstancias que surge la Acción Patriótica, en septiembre de 1935. Pero antes de entrar a detallar los inicios de esta agrupación, debemos mencionar que tuvo un antecedente cuando en los primeros días de aquel mes de septiembre un grupo de personas se reunió para formar un club político que postulara la candidatura de Riva-Agüero a la presidencia.¹ Para ese efecto se nombró una mesa directiva presidida por el señor Guillermo Calero, junto a otras personas, las cuales formaron un grupo denominado «Vanguardia Riva-Agüero N.º 1» Barrios Altos. Desconocemos si este grupo fue el germen de lo que luego sería la Acción Patriótica, por lo que solo dejamos sentado que existió una iniciativa espontánea de algunos ciudadanos en torno a la figura de Riva-Agüero.

Finalmente, en ese mismo mes apareció un aviso en el semanario *Excelsior* que anunciaba la aparición de la nueva agrupación (EXCELSIOR, 10 de octubre 1935: 1). Según la nota de ese medio periodístico, la jefatura recayó en Riva-Agüero y la secretaría general en José Manuel García Bedoya, siendo los posibles miembros del Comité Directivo figuras como Luis Pardo, Ramón Aspíllaga, Carlos Miró Quesada Laos, entre otros. Los meses siguientes estuvieron abocados a lograr la adhesión de la ciudadanía, para conseguir el apoyo suficiente al momento del inicio de la campaña electoral de 1936.

Solo nos resta mencionar que en la campaña electoral de 1931 apareció un movimiento similar denominado Acción Republicana. Esa agrupación, formada sobre todo por antiguos miembros del civilismo, lanzó la candidatura de José María de la Jara y Ureta, compañero generacional de Riva-Agüero. En ese entonces, se trataba de presentar una opción electoral moderada entre los candidatos más populares y radicales que fueron Sánchez Cerro y Haya de la Torre. Pero

¹ Archivo Histórico Riva-Agüero (AHRA). Sección Acción Patriótica. Documento AP.0011.

en 1935, el movimiento Acción Patriótica nació justamente como una opción representativa de los sectores más conservadores; es decir, ya no sería un actor moderado, sino, por el contrario, se convertiría en uno de los más intransigentes y extremos por su discurso polarizante e ideologizado. A continuación veremos, con mayor detalle, la organización y principales notas de este movimiento.

3. CONSTRUYENDO UN MOVIMIENTO DE AUTÉNTICA DERECHA

En principio, debemos precisar que la Acción Patriótica se constituyó inicialmente como una asociación política transitoria, no de carácter permanente. Sin embargo, la fuerza de los hechos hizo que desde sus inicios se lo señalara como un movimiento político; así, meses más tarde, se inscribió como un partido con todos los requisitos que exigía la ley. En tal sentido, es importante mencionar que a fines de marzo de 1936 publicaron en *El Comercio* su declaración de principios, que en su parte inicial dice lo siguiente:

Todos los hombres sensatos comprenden que se hace indispensable, en la situación presente del Perú, una intensa y desinteresada acción nacionalista, que defina y consolide los elementos de resistencia contra el extremismo destructor, y que restaure y garantice el orden social [...]. Cumpliendo con estos ineludibles y actualísimos deberes de ciudadanía, constituimos una asociación de carácter transitorio, que se denominará «ACCIÓN PATRIÓTICA».²

En todo caso, considero que el término preciso para designar a este grupo es el de movimiento político, ya que cumplió con las tres características esenciales para ser llamado así: estuvo asociado a unas ideas determinadas, tuvo una organización flexible y representó intereses específicos. Sobre el primer punto, la Acción Patriótica tuvo como ideas fundamentales de su accionar el ser un movimiento de derecha que debía evitar la destrucción del orden social y la autoridad del Estado, a través del combate político con las izquierdas. Esa fue la base del accionar político de este grupo, y aquello que ellos mismos resaltaron en sus discursos al presentarse, ante todo, como un movimiento lleno de doctrina e ideas sin caer en los personalismos.

Sobre la organización flexible, desde sus primeros manifiestos la AP hizo un llamamiento abierto a todos aquellos que desearan apoyar su causa, sin ningún tipo de distinguos. No obstante, su organización fue jerárquica, como veremos

² *El Comercio*, 23 de marzo de 1936, p. 4.

más adelante; lo que puede llevarnos a pensar que los líderes de esta agrupación quisieron darle un carácter similar a la estructura de los partidos de masas de entonces. A pesar de ello, la AP nunca llegó a tener el tamaño y la complejidad de las estructuras de partidos como el aprista o el urrista.

Finalmente, el grupo fundado por Riva-Agüero representó claramente los intereses e ideas del ya mencionado sector más tradicional de la élite, constituido por los agroexportadores, terratenientes y otros personajes vinculados al Partido Civil de las primeras décadas del siglo xx.

Por ello, en este trabajo tratamos a la AP como un movimiento político y no como un partido, a pesar de que llegó a establecer alianzas con otros partidos y que su participación en la campaña electoral tuvo como objetivo llegar al poder. No obstante, consideramos que más que intentar ganar la elección de 1936, la Acción Patriótica tuvo como objetivo principal difundir su pensamiento entre la población para convencerla de que solo un régimen político de tendencia derechista podía asegurar la estabilidad y el bienestar de las mayorías del país. De ahí que definamos a este grupo como un movimiento doctrinario, pues ese fue el factor fundamental de su actuación política.

Volviendo a la coyuntura señalada, en los meses previos a la elección la Acción Patriótica logró establecer nexos con otras organizaciones políticas como el Partido Nacionalista y el Partido Nacional Agrario. El primero, liderado por el Presidente del Congreso, Clemente Revilla, contaba con varios ex miembros de la mayoría sanchecerrista de 1931-1933; mientras que el segundo, era liderado por un joven Pedro Beltrán, y fue la expresión política de los hacendados y agroexportadores. Una parte de este sector conservador asumió posiciones de extrema derecha, y llegó a mostrar admiración por el fascismo italiano; además, postularon que eran los principios ideológicos y las doctrinas políticas los elementos que guiaban su accionar político, a diferencia de los otros partidos que solo tenían en cuenta sus propios intereses sin poseer ninguna cohesión de ideas (GONZÁLEZ CALLEJA 1994: 229-255). Más adelante volveremos sobre este punto.

De esa manera, se gestó una coalición derechista que aún no tenía carácter oficial, pero fue en busca de un candidato presidencial desde fines de 1935. Para ello se barajaron varios nombres, como los de Clemente Revilla, el del general Manuel Rodríguez (en ese momento Presidente del Gabinete), el del

propio José de la Riva-Agüero y el del general Ernesto Montagne, Ministro de Educación. Al parecer, en un inicio los miembros de esta coalición pugnaban por imponer al candidato de su propia agrupación; pero tal vez viendo que ello no sería conveniente en términos electorales, decidieron buscar a una figura notable y de reconocida trayectoria en la vida política del país. Así, hacia abril de 1936 se llegó a elegir al candidato presidencial, sobre lo cual volveremos en el siguiente apartado.

Entre septiembre de 1935 y abril de 1936; es decir, desde su aparición pública hasta el inicio oficial de la campaña electoral de 1936, la Acción Patriótica desarrolló una serie de características que estuvieron muy ligadas a la singular atmósfera política de ese momento, y a la visión dogmática que tuvieron algunos de sus miembros más conspicuos. Podemos resumir esas características en las siguientes: el carácter electoral de la agrupación, una organización jerarquizada, el origen civilista-universitario de sus miembros, su visión polarizada e ideologizada del escenario político y su desdén por los personalismos en política.

Como ya lo afirmamos, la AP fue creada principalmente como una organización temporal, con el claro objetivo de participar de manera directa o en apoyo de un candidato, en el proceso electoral de 1936. Este punto es esencial de remarcar, ya que no estamos hablando de un grupo que tuvo la intención de permanecer en el escenario político por mucho tiempo, sino que el análisis de sus líderes los llevó a la conclusión de que esa coyuntura en particular era determinante para el futuro del país. En consecuencia, era en ese momento que ellos debían actuar, tratando de presentar la alternativa que preservara el orden social y la firme autoridad del Estado, derrotando de ese modo a las corrientes desintegradoras y destructoras de la nacionalidad.

Por ello, uno de los objetivos fundamentales que se plantearon, desde un inicio, fue lograr la unificación de los movimientos y grupos derechistas. Esto es entendible por la tendencia que se manifestó en ese momento de forjar alianzas entre sectores políticos afines, tal como sucedió con el conjunto de partidos y movimientos autotitulados «centristas», que conformaron el Frente Nacional. Y, por otro lado, también se verificaron intentos de las agrupaciones de izquierda por unir sus fuerzas para luchar contra el «civilismo», aunque el APRA se negó rotundamente a esa posibilidad. Así, para los líderes de la AP era vital seguir ese camino con el objetivo de forjar una coalición de grupos

afines ideológicamente, que fuera una propuesta seria y sólida en la campaña electoral. El propio Riva-Agüero lo planteó de esa manera al afirmar en una entrevista que la derecha solo necesitaba unirse para vencer, y para ello hizo referencia a lo sucedido en España en donde las derechas no se unificaron y permitieron el triunfo del Frente Popular (RIVA-AGÜERO 1975: 238).

La siguiente característica es la organización jerarquizada que se diseñó en la Acción Patriótica. Como afirmamos líneas atrás, a pesar de no ser un partido político formal este movimiento desarrolló una organización medianamente compleja, quizá influido por el carácter que los partidos de masas tenían en esos momentos. En el primer apartado de este trabajo mencionamos que en los años treinta los partidos tuvieron una base social más amplia, lo cual determinó que su estructura fuera más compleja que la de los partidos tradicionales de las primeras décadas del siglo XX. Por ello, la AP trató de plasmar en la realidad esos planteamientos creando toda una estructura formada por comités, secretarías y delegados en diversas provincias del país, buscando de alguna manera tener una presencia en buena parte del territorio nacional.

Para entrar en mayor detalle pasemos a ver lo que dicen los propios documentos de esta agrupación política. En principio, en un texto de marzo de 1936 se mencionaba que ya estaban establecidas varias juntas provinciales (en Otuzco, Lambayeque, Huamachuco, Yungay, entre otras) y departamentales (en Trujillo, Chiclayo, Huaraz, Arequipa y Tacna), además de la Junta central en Lima.³ Esta estuvo conformada por el Presidente del movimiento, una comisión de secretaría, una comisión de tesorería, una comisión de prensa y veinte delegados departamentales.⁴ El Comité distrital de Lima se formó en abril de 1936, con el objetivo expreso de «contrarrestar los embates del extremismo anulador y destructor; contribuyendo al mantenimiento y defensa de las leyes e instituciones tutelares de la República».⁵ En la capital de la República se formaron, además, otros comités, como por ejemplo en Chorrillos, Surco, Maravillas, La Victoria, Lince, Chacra Colorada, Bellavista y Miraflores.

³ AHRA. Sección Acción Patriótica. Documento AP.0043.

⁴ AHRA. Sección Acción Patriótica. Documento AP.0032.

⁵ AHRA. Sección Acción Patriótica. Documento AP.0011.

Un último aspecto sobre la organización de la AP, digno de resaltar, es la manera como se estructuró su organización en el ámbito de los comités. Según las circulares que se dirigían a los comités de Lima, debían formarse en principio GRUPOS, compuestos de diez afiliados y un jefe; luego diez grupos debían formar una SECCIÓN, la cual se compondría de diez grupos con sus subjefes respectivos; a continuación diez secciones debían formar una COMPAÑÍA, la cual estaba bajo las órdenes de un comandante y se conformaba por diez secciones con sus subjefes y jefes respectivos. Finalmente, todas las compañías constituirían el PRIMER BATALLÓN del respectivo Comité electoral de la Acción Patriótica en la zona en la que estuvieren.⁶

Por consiguiente, llegamos a la conclusión de que la AP intentó desarrollar una organización jerarquizada y medianamente dispersa en diversas provincias del país, sobre todo porque la nueva coyuntura política de los años treinta llevó a que surgieran los partidos de masas que tenían la necesidad de una estructura compleja para incorporar a los adherentes de diversos sectores sociales.

Otro punto a destacar es la procedencia de los miembros de esta agrupación. Básicamente fueron dos los grupos de origen: antiguos civilistas y jóvenes universitarios de clase media. El civilismo volvió a tener una relativa actuación en política tras la caída de Leguía en 1930, tal como quedó demostrado en la campaña electoral de 1931 con el surgimiento de la ya mencionada Acción Republicana. Este organismo político fue formado por viejos integrantes del Partido Civil, por ex miembros del «futurismo» de Riva-Agüero y por intelectuales más jóvenes. Ese fue un ejemplo de que los ex civilistas podían volver a tener participación política, y el contexto polarizado de los años treinta contribuyó a ello. En 1935, ante las amenazas que representaban el aprismo y su accionar violentista, figuras como Luis Pardo, Ramón Aspíllaga, José Pardo Heeren, José Manuel García Bedoya, entre otros, son los que junto a Riva-Agüero formaron la Acción Patriótica.

De alguna manera, esta conformación influyó en las críticas que sufrió el movimiento en el poco tiempo que tuvo de vigencia. En otras palabras, el tener como principales dirigentes a figuras ya desgastadas en la política nacional, asociadas al partido que gobernó las primeras décadas del siglo, determinó que se vea a la Acción Patriótica como un grupo de viejos conservadores que solo

⁶ AHRA. Sección Acción Patriótica. Documento AP.0044.

deseaban restaurar el sistema caduco vigente durante la República aristocrática. A pesar de que algunos jóvenes universitarios como José Quesada o Raúl Ferrero también participaron en esta organización, la imagen que proyectaron en la opinión pública fue la de un movimiento ligado a los políticos tradicionales que poco habían hecho por cambiar las injustas estructuras económicas y sociales del país. Incluso, al momento de constituirse, la directiva de la AP nombró como su Presidente Honorario al ex Presidente de la República José Pardo y Barreda, quien desde hacía varios años vivía en el exclusivo balneario francés de Biarritz, alejado de la política nacional.

Nos resta hablar de dos características asociadas al discurso que difundieron los miembros de esta agrupación, con el objetivo de lograr adherentes y simpatizantes con vistas a la campaña electoral de 1936. En medio de un panorama político compartido con otros movimientos autotitulados de derechistas, como la Unión Revolucionaria, la Acción Patriótica debió plantear un discurso que, al mismo tiempo que no dejara de lado esa identificación ideológica, también remarcara su originalidad doctrinaria enfatizando algunos aspectos que lo diferenciaban de esos otros movimientos representativos de la llamada «derecha moderna». Aquí explicaremos dos ideas esenciales de ese pensamiento: el estar guiados por ideales en detrimento de los personalismos y su visión apocalíptica del escenario político.

Al inicio de este trabajo insertamos una cita que refleja muy bien el sentir del líder de la Acción Patriótica sobre la primacía de las ideas en la lucha política. En efecto, desde su aparición, la AP enfatizó el lugar esencial de los ideales que guiaban su accionar y cómo estos eran el elemento clave de la agrupación. Incluso, el propio Riva-Agüero en una entrevista dejó en claro que lo importante era tener principios fijos, sin demasiadas abstracciones:

Tenemos lo que vale más que una voluminosa declaración de principios: puntos de dirección esenciales e inconfundibles, y voluntad resuelta de realizarlos. Hartos estamos de programas retóricos, académicos, eternamente incumplidos, en que la vieja hinchazón caduca de lugares comunes palabreros disimula apenas la vaciedad de las ideas y la incertidumbre de la conducta [...] Vamos a defender el orden y la justicia, la paz social, sin complicidades roedoras ni dejaciones suicidas, la propiedad y la tradición. Pero queremos ser de nuestro tiempo: una Derecha moderna, decidida, regeneradora, constructiva.⁷

⁷

AHRA. Sección Acción Patriótica. Documento AP.0027.

Lo más resaltante de esta cita es cómo se menciona que lo importante es tener principios fijos que guíen el accionar, más que una declaración formal llena de frases hechas sin ningún contenido concreto. Este punto ejemplifica que en los años treinta ya no se veía necesario tener una declaración de principios tan formal como en las décadas anteriores, sino que era más importante elaborar y poner en conocimiento de la población un programa concreto basado en una ideología que debía ponerse en práctica en el país. Si comparamos en este punto a la AP con el primer partido de Riva-Agüero (el futurismo), este último publicó una declaración de principios extensa y sin adscripciones ideológicas; mientras que el grupo formado en 1935 vio más útil manifestar los ideales y visiones de la realidad en las que basaban su programa.

Otro aspecto a resaltar es la idea de querer representar a una «derecha moderna». Esto último está en relación con la conformación que tuvo la AP, y que ya comentamos anteriormente. Teniendo como miembros a viejos políticos, provenientes de las filas del civilismo, fue necesario presentarse como una agrupación moderna en cuanto a su mensaje y accionar, empapada de la aguda problemática social que aquejaba a las sociedades latinoamericanas en esos momentos. Se trataba de marcar una profunda diferencia con los movimientos liberales de las décadas previas, los cuales fueron muy formales y teóricos sin lograr plantear soluciones a los problemas sociales que aquejaron a la población. En ese momento, los partidos pregonaban insistentemente su preocupación por las demandas populares y cómo atender las múltiples necesidades de los sectores más desposeídos. Esta será una característica que también desarrollaron los otros movimientos autotitulados derechistas, como la Unión Revolucionaria, y los partidos que se aliaron con la AP en la campaña electoral de 1936.

Por ello, los ideales y doctrina que profesaban eran esa herramienta vital para tener un pleno conocimiento de la realidad social y poder plantear las soluciones pertinentes sin caer en extremismos ni prédicas que atentaran contra la estabilidad de las instituciones. De ese modo, la principal amenaza a este funcionamiento ordenado de la política eran los funestos personalismos y caudillismos que habían caracterizado a la política peruana. Creo que esta crítica directa e implacable contra ese factor estuvo muy influenciada por lo que significó para estos personajes el Oncenio de Leguía. Muchos de ellos fueron exiliados o se retiraron de manera voluntaria del país en los años veinte, criticando

el régimen de la Patria Nueva por la constante adulación y el servilismo que le caracterizó. Y en la década siguiente, algunos de estos personajes vieron en el aprismo una continuación de ese régimen personalista, como lo afirmó Riva-Agüero en un discurso en conmemoración de la revolución de 1930:

El vicio peor del oncenio, causa de todos los demás, fue la falta de contenido ideal y sinceridad en su programa, la amañada indecisión de sus principios, la falaz y oportunista pobreza de su mudable y casi inexistente ideología, improvisada solo para deslumbrar incautos y satisfacer apetitos [...]. Las insanas diatribas contra los neogodos (que fue el estúpido estribillo en boga), la presuntuosa afirmación exclusiva de ser solo un hombre y un sistema los capaces de salvar al Perú, constituyeron la indudable preparación y la genuina maternidad de las prédicas apristas. (RIVA-AGÜERO 1975: 256-257)

De esta manera, fue característica esencial de los discursos de dicho movimiento la constante apelación a ideas consideradas sanas y constructivas que engrandecerían a la nación. En tal sentido, las personas —léase caudillos— no eran elementos vitales sino que, por el contrario, afectaban el desarrollo de un movimiento de este tipo, profundamente arraigado en ideales y con voluntad política de realizarlos. Se trataba, en suma, de operar una «revolución moral» en las conciencias de la sociedad, y para ello era esencial difundir y predicar la doctrina que encarnaba la Acción Patriótica (PORTOCARRERO 1982). Esa fue la visión que el movimiento de Riva-Agüero tuvo en la campaña electoral de 1936, compartida con los otros dos grupos políticos que fueron sus aliados en la coalición que conformaron.

Finalmente, el último elemento a destacar es la visión tan particular que este grupo tuvo del contexto político. Aparte de plantear un escenario polarizado e ideologizado, que también fue característico de otros grupos políticos, se construyó una visión en torno a un inevitable enfrentamiento entre derechas e izquierdas, en el cual todos debían tomar alguna posición y la abstención sería imposible. En los diversos discursos que se pronunciaron a lo largo de la campaña electoral, siempre estuvo presente el plantear esa coyuntura como una encrucijada vital para el futuro del Perú. Es decir que, dependiendo del partido que llegara al gobierno, se podría saber cuál sería el destino del país, y obviamente la izquierda representaba el camino del desorden, el caos, la violencia y el enfrentamiento entre connacionales; mientras la derecha, y sobre todo la *verdadera* derecha como la representada en la Acción Patriótica, era la vía para la estabilidad, las reformas graduales y la paz social tan necesaria en esos momentos.

Dicho aspecto está en relación con el anterior, en el sentido que eran las ideas y los programas los que debían ser lo importante en la campaña, y no los personalismos ni los grupos políticos sin ideas. Se trataba de postular una visión real acorde con lo que sucedía en ese momento en el mundo, el cual veía cómo los regímenes de genuina derecha (como el fascista italiano o el corporativista portugués) se fortalecían grandemente construyendo Estados fuertes capaces de atender las demandas de la población sin caer en los extremismos de la lucha de clases. Y, en tal sentido, la victoria de los frentes populares en España y Francia en 1936, con el consiguiente estallido de la guerra civil en la Península en julio de ese año, determinó que el discurso de la Acción Patriótica enfatizara aún más la necesidad de la unión de la derecha. Esta sería la herramienta para librar una «batalla final» contra las izquierdas, las cuales de llegar al poder podían acabar generando un conflicto como el mencionado.

Esas fueron las notas más destacadas en el discurso de la Acción Patriótica, el cual se difundió durante los meses de campaña en 1936. De esa manera, antes de entrar a la misma, fue necesario encontrar movimientos o partidos de una tendencia análoga, y un candidato presidencial que representara la visión política ya detallada. Esos puntos son los que abordaremos en el siguiente apartado, cuando revisemos cuál fue la actuación concreta de la Acción Patriótica durante la campaña electoral y el fin de la misma.

4. LA LUCHA POLÍTICA DE 1936 Y EL FIN DE LA ACCIÓN PATRIÓTICA

Hacia el mes de abril de 1936 ya se habían lanzado dos candidaturas para la elección de ese año: la de Luis A. Flores por la Unión Revolucionaria, y la de Jorge Prado por el Frente Nacional. El llamado sector conservador —denominado por otros extrema derecha—, aún no conseguía a su candidato, pero ya se sabía que esa alianza estaría conformada por los partidos Nacionalista, el Nacional Agrario y la Acción Patriótica. Dichas agrupaciones habían rechazado invitaciones del Frente Nacional para adherirse a sus filas, sobre todo por diferencias ideológicas, las cuales detalla muy bien Gonzalo Portocarrero en un artículo sobre las diferentes visiones de la oligarquía en ese proceso electoral (PORTOCARRERO 1982: 61-73).

En todo caso, la AP aceptó aliarse con los agrarios y nacionalistas pues compartían similares principios sobre la manera de encarar el problema político,

además de tener intereses similares en juego, como lo demuestra Baltazar Caravedo (1976: 77-91). Este autor, en un interesante trabajo de historia económica, demuestra que los sectores formados por terratenientes y agroexportadores fueron los mayoritarios en esta coalición, pues tenían intereses económicos semejantes y sus planteamientos giraban en torno a un estímulo de la actividad agrícola, en detrimento de la manufacturera e industrial. El Partido Nacionalista había sido fundado en 1933 por el Presidente del Congreso, el hacendado arequipeño Clemente Revilla, y se había nutrido de casi toda la mayoría parlamentaria que conformaba la bancada de la Unión Revolucionaria, la cual tras la muerte del caudillo salió de ese partido y buscó integrar otros movimientos como el ya mencionado. El caso del Partido Nacional Agrario, fundado en 1930 y liderado por el joven Pedro Beltrán, es más revelador; el mismo nombre nos da a entender que era la expresión política de los hacendados de la costa del país.

El 18 de abril de 1936 se suscribió el pacto político entre los partidos Nacionalista, Nacional Agrario y la Acción Patriótica, y unos días después se anunciaba la candidatura del connotado jurista y ex rector de la Universidad Mayor de San Marcos, Manuel Vicente Villarán. En la carta que los principales dirigentes de la coalición le enviaron a Villarán, puede notarse el afán que tuvieron de tener un candidato que representase una decidida posición antimarxista y al mismo tiempo fuese un personaje de imagen más moderada respecto a ellos mismos. Y así también lo entendió el célebre jurista que en su carta de respuesta dijo lo siguiente: «Estoy en perfecto acuerdo con las apreciaciones de su nota sobre las esenciales necesidades públicas de la hora presente. Una de éstas, según las precisas palabras de ustedes, es salvar al Perú de los revolucionarios embates del marxismo que amagan como una catástrofe» (VILLARÁN 1962: 268).

La campaña se inició con las actividades del candidato Villarán, además de las realizadas en la tienda del Frente Nacional. Este se había formado en 1935 e integraba una serie de partidos y movimientos autotitulados centristas, y ya había lanzado la candidatura de Jorge Prado. La coalición derechista inició la campaña a través de discursos tanto del propio candidato presidencial como de los aspirantes al Parlamento, transmitidos por la radio DUSA; estos se iniciaron el 11 de mayo y continuaron por varios meses más, convirtiéndose en su principal propaganda a través de este medio radial. También los partidos que integraban la coalición realizaron una serie de trabajos, como la instalación de

comités en diversas partes de Lima —asunto detallado en el apartado anterior al hablar de la organización de la AP— y la publicación de discursos en diversos periódicos. Para este efecto, se constituyó la casa política de Villarán en la calle Botica de San Pedro 410 (hoy jirón Miró Quesada), siendo este el lugar en el cual se realizaban las inscripciones para apoyar al ex rector de San Marcos.

En los meses siguientes, la coalición derechista que apoyaba a Villarán continuó la campaña difundiendo sus ideas a través de la radio DUSA, ya sea con discursos del propio Villarán o de los candidatos al Congreso como Carlos Moreyra y Paz Soldán, Ernesto de la Jara, José Antonio de Lavalle, José Quesada, entre otros. En esos mensajes siempre enfatizaron las virtudes del candidato presidencial al presentarlo como un hombre de ideas y acción, estudioso de la realidad nacional; y a los movimientos que lo apoyaban como los mejor capacitados para llevar a cabo una reforma social constructiva que necesitaba el país, sin llegar a desatar una campaña de odios y enfrentamientos como los disociadores pretendían.

Además de los discursos radiados, personajes aliados como Riva-Agüero hablaron en su propio local partidario (con ocasión del aniversario de la caída de Leguía, el 22 de agosto), o en algún caso dirigiéndose a un público más específico como los Licenciados del Ejército.⁸ En todo caso, medios periodísticos como *La Prensa*, *Las Derechas* e incluso el semanario *Excelsior*, publicaban fragmentos de los discursos e ideas de este sector político.

A continuación ahondaremos en la participación de la Acción Patriótica en este proceso electoral. Para ello empezaremos viendo los mensajes que divulgaron a lo largo de la campaña, y qué puntos específicos formaban parte del programa de la AP. Siguiendo lo mencionado en el apartado anterior, el discurso de la coalición a favor de Villarán inició su trabajo de campaña criticando implacablemente la candidatura de Jorge Prado. En realidad, si tenemos en cuenta que la AP se definió como una agrupación sobre la base de ideales, es lógico suponer que no criticaran tanto a la figura de Prado sino al conglomerado político variopinto que sustentaba su candidatura. Se trataba de demostrar que el Frente Nacional, formado por diversos grupos, era un absurdo en la política ya que se mezclaban movimientos con tendencias doctrinarias diversas, y, en

⁸ AHRA. Sección Acción Patriótica. Documento AP.0034.

muchos casos, movimientos sin ninguna idea clara que los sustentara. Para la AP era una simple reunión de intereses particulares, los cuales no podían formar un verdadero grupo político.

Y más peligroso aún, el Frente fue catalogado como un actor que podía estar escondiendo a izquierdistas disfrazados, los cuales después aparecerían con su verdadera identidad para intervenir en la lucha política e imponer sus «nefastos pensamientos». Ello era consecuencia del principio que manejó la coalición, por el cual la lucha electoral solo sería entre izquierdas y derechas, por lo que el llamado «centro», que se atribuyó el Frente Nacional, solo era un rótulo que escondía intereses de círculo o sectores izquierdistas. De ninguna manera albergaban una propuesta de ideas claras y coherentes, con una visión de orden como el país lo reclamaba. Así lo afirmaba rotundamente el bisemanario *Las Derechas*, que fue el vocero de la Acción Patriótica en esa campaña:

Desde estas columnas, en tenaz campaña patriótica, hemos sostenido en acuerdo con la realidad, en conformidad con la realidad, en conformidad con lo que ocurre en el mundo, de que la lucha es entre la izquierda y la derecha. Los que propugnan ese tercer término, el CENTRO, ya hemos tenido oportunidad de decirlo: o son izquierdistas disfrazados que realizan en política el papel de francotiradores al servicio de las tesis revolucionarias; o son unos ingenuos que creen engañar a todos con sus VIVEZAS, con su OPORTUNISMO.⁹

Riva-Agüero fue uno de los más contundentes dirigentes de la candidatura de Villarán, en el sentido de que dejó muy en claro que la situación política mundial se definía por una lucha abierta y dura entre la derecha y la izquierda. En los diversos discursos que este personaje dio en la campaña electoral de 1936 siempre destacó esa particularidad, e incluso resaltó que junto a otros personajes de similar pensamiento se había logrado unificar a las fuerzas derechistas del país para librar la batalla final contra los movimientos marxistas. En conclusión, la Acción Patriótica fue uno de los grupos que más contribuyó en exacerbar un discurso que planteaba una visión maniquea de la realidad política, identificando solo dos sectores políticos opuestos totalmente, y señalando que todos debían tomar partido por alguna de esas posiciones sin posibilidad de apostar por otra alternativa más moderada. Sin embargo, también cabe preguntarse ¿cuál era el mensaje concreto de este grupo que ansiaba representar a la «derecha moderna»? A continuación veremos sus propuestas.

⁹ Bisemanario *Las Derechas*, 21 de agosto de 1936, p. 2.

En diversas manifestaciones públicas, los dirigentes de la AP expusieron los principales puntos que deseaban ver concretados en la realidad nacional. Podemos mencionar como los principales la instauración de una serie de reformas como el Senado funcional, tendiente a cumplir un objetivo mayor que era la implantación del régimen corporativo. Este último fue definido por Riva-Agüero como «una especie de sindicalismo de orden y derecha»,¹⁰ por lo cual fue visto como el sistema político más conveniente a nuestras necesidades para evitar los enfrentamientos entre autoridades, empresarios y trabajadores. Como sabemos, en esos años un sector de la élite política tuvo una gran admiración por el régimen fascista italiano, el cual había puesto en práctica los principios de la organización corporativa mediante la cual el Estado se convertía en el gran interventor social y económico, así como en el regulador de las relaciones entre el capital y el trabajo. Por consiguiente, los grupos que querían ser parte de esa «derecha moderna» tuvieron como uno de sus principales objetivos el plantear el corporativismo como la solución ideal para evitar la lucha de clases.

Otro elemento del programa de la AP fue el relacionado a cuestiones más morales y religiosas. En concreto, manifestaron su deseo de «consolidar la familia, sanear el magisterio, salvaguardar la libertad de enseñanza amenazada por los proyectos de escuela única» (RIVA-AGÜERO 1975: 240); es decir, velar por el mantenimiento de la autoridad religiosa en las cuestiones morales y educativas. Como mencionamos, Riva-Agüero fue en los años treinta un católico ortodoxo y fervoroso, por lo que luchó incansablemente a favor del mantenimiento de la intervención de la Iglesia en diversos temas. Sin embargo, como sostiene Klaiber (1983: 173), no puede afirmarse que la AP fuera un partido «católico», a pesar de que sí tuvo vinculaciones con algunos personajes eclesiásticos.

Uno de los ámbitos en el que se deseaba mantener la influencia de la Iglesia fue el educativo, pues otros sectores políticos creían necesario que sea el Estado el que tenga el monopolio de la educación básica. Ante esa posición, Riva-Agüero reaccionó argumentando que aquello sería funesto, pues también era necesaria una educación católica para los que la desearan, por lo que empezó a vincularse con la joven Pontificia Universidad Católica que respondía a su fisonomía espiritual.

¹⁰ AHRA. Sección Acción Patriótica. Documento AP.0027.

Finalmente, otro elemento del programa de la AP estuvo relacionado con el apoyo a los obreros mediante una serie de beneficios como un salario digno, una legislación especial, acceso a una pequeña propiedad, el abaratamiento de las subsistencias y el seguro social que ese mismo año el gobierno de Benavides promulgó. Este elemento fue muy común en los planteamientos de los diversos grupos políticos en campaña, pues los efectos de la crisis económica de los años treinta hicieron que los gobiernos empezaran a mirar con más atención las demandas sociales, convirtiéndolas en instrumentos de apoyo político. Por consiguiente, este elemento era esencial para poder presentarse como un movimiento con una visión moderna de los problemas del país.

Esas fueron las principales ideas que tiñeron el mensaje de la Acción Patriótica en la campaña electoral de 1936, el cual se difundió a través de la prensa allegada al candidato Villarán. En el caso de la AP, algunos de sus miembros hablaron por la estación radial DUSA, o también en ciertos medios escritos. El propio Riva-Agüero habló generalmente desde el local de la AP, que fue la vieja casona de la calle Lártiga en la cual vivió desde niño. Con el avance de la campaña fue necesario que la AP formalizara su inscripción ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), para lo cual sus secretarios generales, Bruno Vargas Buenaño y Ernesto Arias Schreiber, enviaron una carta al JNE el 12 de septiembre de 1936 solicitando su inscripción como partido político.

En esa comunicación se especificaba que el órgano de propaganda del movimiento sería el bisemanario *Las Derechas*, que su local partidario se ubicaba en jirón Camaná 459 y se detallaban los candidatos que tendrían tanto para senadores como para diputados. Sobre esto último, cabe mencionar que la Acción Patriótica tuvo un candidato a senador de un total de cuatro, y cuatro a diputados de un total de doce. El candidato propuesto a senador por Lima fue Elías Mujica y Carassa, y los postulantes a diputados presentados fueron el doctor Pedro Abraham del Solar, el doctor Alberto Freundt Rosell, el empleado César Ordóñez Chávez y el obrero Víctor Rodríguez Ponce. En la lista oficial de la candidatura de Villarán solo llegaron a figurar, de los mencionados, los doctores Mujica y Freundt Rosell, además del empleado Ordóñez.¹¹

¹¹ Bisemanario *Las Derechas*, 17 de septiembre de 1936, p. 1.

Hasta el momento hemos hablado de los discursos y el accionar de la AP; es decir, cómo se desarrollaron en esa coyuntura tan particular y qué posición asumieron. Por ello, ahora nos gustaría mostrar unos breves apuntes de las principales críticas que se le hicieron a este movimiento para entender mejor su actuación política. Fueron básicamente dos los medios periodísticos que ejercieron una crítica frontal e irónica contra la Acción Patriótica, y mucho más contra la figura de su líder: los semanarios *Cascabel* y *El Hombre de la calle*. Ambos medios se caracterizaban por ser irónicos, con una cuota de humor contra algunos políticos a los que criticaban con frases pintorescas y algunas caricaturas. En el caso de *Cascabel*, se fundó en 1934 y su director fue el connotado periodista Federico More, mientras *El Hombre de la calle* apareció en 1930.

En esos medios se desató una verdadera campaña de críticas burlescas contra Riva-Agüero, el cual fue retratado como un personaje retrógrado que había incluso reclamado un título de nobleza cuando vivió en España en la década del veinte. Para *Cascabel*, el líder de la Acción Patriótica creía que aún estaba en los siglos anteriores a la Revolución francesa, cuando predominaban las monarquías absolutas, y por ello quería ser un noble español para tener los privilegios que ellos detentaron en los tiempos coloniales. Incluso llegaron a afirmar que Riva-Agüero estaba impedido de postular a cualquier cargo público en el Perú porque había adoptado la nacionalidad española.¹² Por consiguiente, el grupo que formó el marqués de Aulestia también fue sindicado como un frente de derecha monárquica, similar a los que existían en España en esos momentos. La idea era presentar a la AP como un movimiento sin ninguna vinculación con la realidad social que el país vivía en ese momento, retratándolos como unos viejos aristócratas que solo deseaban intervenir en política para cuidar sus intereses.

Otra crítica que se le formuló a este grupo fue su visión tan dogmática de la política, sobre todo por plantear la lucha política como un combate solo entre derechas e izquierdas, sin dejar lugar a sectores intermedios. Para sus críticos, Riva-Agüero y su cohorte pretendían hacerle creer al pueblo peruano que la extrema izquierda podía llegar al poder y, para evitar eso, debían apoyar a la coalición derechista que impulsaba la candidatura de Villarán. Así, cuando estalló la guerra civil española, los miembros de la AP, junto a sus aliados, em-

¹² Semanario *Cascabel*, 29 de marzo de 1936, p. 9.

pezaron a alertar a través de sus intervenciones en la prensa que el mismo conflicto podía reproducirse en el Perú si el pueblo apoyaba la opción centrista que representaba el Frente Nacional, la cual era la antesala del izquierdismo en el poder. En ese sentido, así informaba *El Hombre de la calle*:

Pretenden hacer creer, y creen que van a hacer creer a alguien, que entre nosotros existen en disputa por el gobierno las mismas fuerzas que en España [...] Nada más falso de toda falsedad. En el Perú actual no existe esa lucha de izquierdas y derechas. Los peruanos en una inmensa mayoría, a excepción de unos cuantos, luchamos en estos días no contra una clase, no contra un partido político, sino contra una casta, que es como si dijéramos el incordio, el quiste, el cáncer que amenaza a la nación y a la ciudadanía.¹³

Tal fue la animadversión que el grupo de Riva-Agüero creó entre un sector del periodismo nacional, el cual los señaló como un movimiento desfasado, anacrónico y totalmente alejado de lo que la mayoría del pueblo peruano deseaba para el país. Era, en otras palabras, el viejo civilismo reciclado que, junto a algunos jóvenes incautos, pretendía convertirse en la salvación nacional evitando que los izquierdistas se hicieran con el poder. En la campaña electoral de 1936 ese discurso fue llevado a su máximo desarrollo, dejando entrever que esa elección era decisiva para el destino del país y, dependiendo de la opción tomada, la nación entraría en la senda del progreso o de la barbarie. Por ello, tanto *El hombre de la calle* como *Cascabel* plantearon un discurso muy crítico frente a este grupo y todo lo que representó en esos momentos en la política nacional, que no era sino la intolerancia y el desconocimiento de lo que verdaderamente ocurría en el país.

Como sabemos, la elección de 1936 no pudo concluir ya que el conteo de votos se detuvo diez días después de la fecha del sufragio, y días después se anuló todo el proceso electoral. Una supuesta intervención solapada del Partido Aprista, a través de la candidatura de Luis Antonio Eguiguren que lideraba el conteo de votos, fue el pretexto utilizado para intervenir en el proceso electoral. A la luz de los resultados obtenidos hasta cuando se detuvo el conteo, es claro que la candidatura de Villarán, apoyada por la AP, no llegó a conseguir el apoyo mayoritario de la población. El ex rector de San Marcos fue el último en aparecer con tan solo 25.550 votos, que representaron

¹³ Semanario *El Hombre de la calle*, 22 de agosto de 1936, pp. 10-11.

el 13,29% de la votación total, mientras Eguiguren llegó a los 70.000 votos, Flores a los 50.000 y Jorge Prado superó los 40.000 votos.

Por consiguiente, puede concluirse que los esfuerzos desarrollados por la Acción Patriótica y sus aliados no surtieron los efectos esperados. La idea de ver esa elección como una batalla entre izquierdas y derechas no fue asumida por las mayorías, las que, en todo caso, prefirieron apoyar al otro candidato representativo de la derecha, como era Luis A. Flores de la Unión Revolucionaria.

Ante esos hechos, el propio Riva-Agüero declaró públicamente la entrada en receso de la AP, en una nota publicada en el diario *El Comercio*, en la cual expuso los motivos de esa decisión:

Las insuperables dificultades que hallo para concertar con otros elementos de derecha la inteligencia que en su penúltima sesión me encargó la Junta Directiva; las renuncias que algunos miembros me han presentado o insinuado; la inasistencia de muchos a las últimas reuniones, y haberme expresado otros que, por ser la Acción Patriótica una agrupación de carácter electoral, ha cesado por ahora su objeto con la general nulidad de las elecciones, son las decisivas razones que me mueven, después de maduro examen, a declarar en receso las actividades de este grupo, que con tanta abnegación y tan elevadas miras se fundó y se ha sostenido. (RIVA-AGÜERO 1975: 265)

Así pues llegó a su fin la Acción Patriótica y su corta intervención en la política nacional, dejándonos algunas ideas interesantes a debatir que mencionaremos en el siguiente apartado.

5. CONCLUSIONES

A través de esta revisión del accionar de la Acción Patriótica podemos llegar a establecer algunas ideas esenciales para entender su rol en la política de los años treinta. Así, creemos que la AP fue, ante todo, un movimiento doctrinario que aprovechó la coyuntura electoral de 1936 para difundir su mensaje polarizante en la población; es decir, que no fue principalmente una agrupación electoral, sino primero un movimiento que tuvo como objetivo fundamental hacer llegar a la sociedad su pensamiento y su visión de la problemática nacional para contraponerlo con las visiones que consideraba peligrosas para el país. Por consiguiente, la esencia del movimiento estuvo dada por la doctrina que asumieron y fue el arma principal de su campaña política.

En segundo lugar, este fue un grupo que reunió a viejas figuras del civilismo junto con algunos jóvenes universitarios, por lo que ante los ojos de un sector de la opinión pública fueron retratados como la «nueva versión» del civilismo de inicios del siglo XX. Por ello, la principal crítica que se les formuló fue la de ser un grupo totalmente desligado de la nueva realidad nacional, en tanto muchos de sus miembros eran políticos u hombres de negocios que creían que el Perú de los años treinta era similar al de los años de la República aristocrática. Asimismo, una idea recurrente en el discurso de la AP fue presentarse como representativos de una «derecha moderna», con una preocupación constante por los problemas y necesidades sociales de los grupos menos favorecidos. El objetivo fue, justamente, romper con esa visión que los sindicaba como un grupo tradicional anquilosado en el pasado.

Un elemento fundamental para entender a este movimiento es conocer la trayectoria y el pensamiento de su fundador, José de la Riva-Agüero y Osma. Miembro de una generación intelectual de renombre internacional, Riva-Agüero estuvo inmerso en el debate nacional como escritor, pensador y político. Tras una primera experiencia política, al fundar el partido «futurista» en 1915, y el autoexilio en los años veinte durante el Oncenio de Leguía, un Riva-Agüero maduro retorna al Perú en los años treinta, ante una realidad política y social muy distinta a la que él dejó en 1919. Por ello, se refugió en sus viejos amigos y un catolicismo ortodoxo que en los años siguientes le llevaron a formar la Acción Patriótica, como una agrupación política que respondía a su nueva visión de los problemas del país.

En cuanto a su accionar, la AP jugó un rol particular en el período 1935-1936, haciendo, en primer lugar, los esfuerzos necesarios para concretar una alianza con otros movimientos afines a su pensamiento, y luego apoyando a un candidato a la presidencia en plena campaña electoral. A través de los discursos de su líder, José de la Riva-Agüero y Osma, y de un trabajo organizativo importante, este grupo consiguió tener una importante actividad en la campaña, haciendo sentir su presencia en el debate nacional. Por ello, fueron presa de las críticas furibundas de algunos medios que los sindicaron como un grupo desfasado y alejado de la realidad nacional.

Finalmente, creemos que muchas de las características que tuvo la AP estuvieron influenciadas por la particular coyuntura política mundial de los años

treinta. En una etapa signada por el enfrentamiento entre dictaduras y democracias, con ideologías totalitarias de por medio y, sobre todo, con regímenes que profesaban esas ideologías y basaban su legitimidad en las mismas, se hace más inteligible el surgimiento de agrupaciones políticas como la Acción Patriótica. Esta, como algunas otras más, dieron prioridad a una visión dogmática de la lucha política, en la cual su discurso era el único que podía salvar a la nación del desastre y el caos que los otros representaban. En ese sentido, la AP fue una fiel representante del espíritu de polarización ideológica que caracterizó a la década de 1930 en el Perú, en Latinoamérica y a un mundo que avanzaba a paso firme hacia una nueva guerra.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FUENTES PRIMARIAS

a) Documentos

Archivo Histórico Riva-Agüero (AHRA)

Sección Acción Patriótica

Documentos AP.0011, AP.0027, AP.0032, AP.0034, AP.0043, AP.0044.

b) Periódicos

Semanario *Cascabel* (1936).

Diario *El Comercio* (1936).

Semanario *El Hombre de la calle* (1936).

Semanario *Excelsior* (1935-1936).

Bisemanario *Las Derechas* (1935-1936).

FUENTES SECUNDARIAS

ÁGUILA, Rafael del

2000 *Manual de ciencia política*, 2.^a edición. Madrid: Editorial Trotta S.A.

BASADRE, Jorge

2005 *Historia de la República del Perú, vol. 18. Historia de la República (1933-2000)*. Lima: Empresa Editora El Comercio.

CARAVEDO, Baltazar

1976 *Burguesía e industria en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GÓNZALEZ CALLEJA, Eduardo

1994 «La derecha latinoamericana en busca de un modelo fascista: la limitada influencia del falangismo en el Perú (1936-1945)». *Revista Complutense de Historia de América*. N.º 20, pp. 229-255.

KLAIBER, Jeffrey

1983 «Los Partidos Católicos en el Perú». *Histórica*, vol. VII, N.º 2, pp. 157-177.

MIRÓ QUESADA LAOS, Carlos

1961 *Autopsia de los partidos políticos*. Lima: Ediciones Páginas Peruanas.

PORTOCARRERO, Gonzalo

1982 «La oligarquía frente a la reivindicación democrática (las opciones de la derecha en las elecciones de 1936)». *Apuntes*, Año VII, N.º 12, pp. 61-73.

RIVA-AGÜERO, José de la

1975 *Obras Completas, Tomo XI. Escritos Políticos*. Lima: Pontificia Universidad Católica Del Perú-Instituto Riva-Agüero.

SÁNCHEZ, Luis Alberto

1985 *Conservador, no; reaccionario, sí. Ensayo heterodoxo sobre José de la Riva-Agüero y Osma, Marqués de Montealegre y Aulestia*. Lima: Mosca Azul Editores.

VILLARÁN, Manuel Vicente

1962 *Páginas escogidas*. Lima: Talleres Gráficos P. L. Villanueva.

[Sobre el autor]

EMILIO CANDELA

Peruano. Bachiller en Humanidades con mención en Historia por la Pontificia Universidad Católica del Perú y licenciado en la misma universidad con la tesis «Entre la incompreensión y el sectarismo: análisis del proceso político de la campaña electoral de 1936». Ha publicado artículos en revistas académicas locales y colaborado en publicaciones como *Historia del petróleo en el Perú* (2008) e *Historia del distrito de San Ramón en su centenario (1908-2008)* (2009). Actualmente trabaja en la sección de Canjes y publicaciones del Instituto Riva-Agüero y se desempeña como docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad San Ignacio de Loyola.

La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos en Bolivia*

SALVADOR ROMERO BALLIVIÁN
<salvador.romero.ballivian@hotmail.com>
Corte Nacional Electoral
Bolivia

[Resumen] El autor estudia la historia del financiamiento público a las organizaciones políticas en Bolivia, la cual generó desde su inicio una intensa polémica en ese país. El artículo comienza exponiendo las razones mediante las cuales en 1997 se aprueba este tipo de apoyo económico y se incluye en la Ley de Partidos Políticos dos años después; sin embargo, en el año 2008 desaparece. El análisis del tema se realiza utilizando las variables del contexto sociopolítico y los principales rasgos de la legislación boliviana, teniendo en cuenta la manera en la que fue aplicada.

[Palabras clave] Partidos políticos / organizaciones políticas / financiamiento público / Bolivia.

[Title] The short and unsettling history of public funding of political parties in Bolivia

[Abstract] The author explains the history of public funding in Bolivia, which, from the beginning, led to an intense debate in that country. The article begins by explaining the reasons why this type of financing was approved in 1997, and was included in the Political Parties Act two years later, yet, disappeared in 2008. The analysis was carried out considering the variables of the socio-political context and the principal features of legislation, including the way in which it was applied.

[Keyword] Political parties / political organizations / public funding/ Bolivia .

Romero Ballivián, Salvador. «La corta y sobresaltada historia del financiamiento público a los partidos en Bolivia». En: ELECCIONES, 2011, enero-diciembre, v. 10, n.º 11, pp. 195-222.

[Recibido] 16/10/11 & [Aceptado] 24/11/11

*Este artículo fue publicado inicialmente en el libro *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, coordinado por Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (IDEA Internacional, OEA y UNAM, 2011).

INTRODUCCIÓN A UNA HISTORIA DE CÁNDIDOS Y DESALMADOS

Sobresaltada, rica en peripecias y corta fue la historia del financiamiento público a las organizaciones políticas en Bolivia. En efecto, su aprobación mediante una reforma a la ley electoral en 1997, a pocos meses de la presidencial de ese año, estuvo acompañada de una intensa polémica sobre su pertinencia, pues muchos sectores rechazaron la idea de una subvención estatal a los partidos. No bastó que la subvención pública se inscribiese y precisase en la Ley de Partidos Políticos (1999) ni que la fiscalización fuese satisfactoria para que desaparecieran las críticas o las observaciones. En 2003, el gobierno de Carlos Mesa ignoró la norma y no entregó recursos para el año no electoral: los partidos, aún muy golpeados por la renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada, apenas mascullaron su molestia, lo suficientemente bajo como para que no se escuche en la sociedad. En 2004, algunos partidos anunciaron solemnemente que renunciaban a los fondos públicos para que nadie los confunda con los otros... En 2005, acomplejado y sin que nadie lo pidiese expresamente, el mismo Parlamento recortó los porcentajes del financiamiento y, para seguir haciendo buena letra, optó por entregar el manejo de los recursos a la Corte Nacional Electoral (CNE). El final llegó en 2008. Sin grandes debates parlamentarios, sin seminarios de discusión y análisis, sin artículos en la prensa, en fin, sin un obituario digno de las encendidas polémicas de su nacimiento, por iniciativa del gobernante Movimiento Al Socialismo (MAS) y con la venia de la oposición, en horas el Congreso aprobó la ley que en su primer artículo suprimió el financiamiento público; así, para que se dude que el pasado era tan oscuro y cruel como generoso y solidario el futuro, se dispuso en el artículo segundo la entrega de los recursos a un fondo para los minusválidos...

Este artículo pretende desentrañar en una primera sección las razones que impulsaron a la aprobación del financiamiento público, en una segunda los motivos por los cuales esa medida entró rápidamente en crisis para concluir señalando cómo desapareció el financiamiento estatal después de una década de existencia. El interés se pone, por lo tanto, en las variables del contexto sociopolítico como en los principales rasgos de la legislación y la manera cómo ella fue aplicada.

1. LA APROBACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO: UNA DIMENSIÓN DEL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA BOLIVIANA

1.1 CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE LA APROBACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Aquí se muestra que la aprobación del financiamiento público a los partidos debe comprenderse a la luz de dos grandes procesos con vínculos significativos entre sí. Por un lado, constituye una de las dimensiones del esfuerzo de institucionalización de la democracia boliviana. Por otro, representa un ejemplo local de un amplio movimiento internacional que considera que la subvención estatal a las organizaciones políticas mejora las «buenas prácticas» políticas, afianza el sistema partidario, genera condiciones más equitativas para la competencia política y, en última instancia, eleva la calidad de la democracia.¹

En 1982, después de una transición caótica en la que se alternaron elecciones generales y golpes de Estado, Bolivia retornó al régimen democrático. El primer gobierno, dirigido por la coalición de izquierda Unión Democrática y Popular (UDP), tuvo que acortar su mandato, acosado por una de las peores hiperinflaciones latinoamericanas, frecuentes movilizaciones sociales de protesta y una posición minoritaria en el Parlamento agravada por las constantes disputas internas entre los partidos aliados. La elección de 1985 dio una amplia victoria a los partidos opositores, Acción Democrática Nacionalista (ADN) y al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que establecieron el «Pacto por la democracia». Gracias a esa alianza, el gobierno de Víctor Paz (MNR) aplicó un severo y a la vez exitoso plan de control de la inflación que, además y sobre todo, constituyó la base para un profundo rediseño del Estado en todos los campos.

En efecto, durante su administración y en la de sus sucesores, se redujo la talla del Estado, se lo descentralizó e institucionalizó. Para ese propósito, se disminuyó la participación del Estado en la economía a través del cierre de empresas públicas deficitarias, en particular las minas, se agilizó las privatizaciones y la capitalización de las principales empresas estatales y a la vez se asignó al Estado un papel regulador. El espíritu del cambio estuvo en consonancia con

¹ Para una visión de conjunto en América Latina véase GRINER & ZOVATTO 2004, GUTIÉRREZ & ZOVATTO 2011, RIAL 2006.

el restablecimiento del vigor del liberalismo en los países desarrollados y en otros países de América Latina. La desconfianza hacia el Estado central pasó igualmente por un proceso de descentralización importante hacia los municipios. Alejado de una intervención directa en cuestiones económicas, el Estado también dejó márgenes amplios para un juego más libre de la sociedad y abandonó su pretensión de tutelar al movimiento sindical. Asimismo, se alejó del esfuerzo de la revolución de 1952 para construir una nación homogénea y de mestizos, proclamando el carácter multicultural de la nación boliviana y valorando la diversidad de culturas existentes.

En política, se abandonó la visión de la democracia cultivada por la revolución de 1952, que la definía por la orientación de las políticas públicas: cuanto más favorables para los sectores populares, el fortalecimiento del Estado o la movilización del pueblo, más democrático era considerado un gobierno, con prescindencia de criterios ligados al ejercicio de las libertades o al respeto del voto. Desde mediados de los años 1980 y claramente a lo largo de la década siguiente, después del derrumbe del sistema soviético, se impuso una concepción de la democracia como un conjunto de reglas y de procedimientos para la alternancia pacífica y regulada en el poder, más allá del carácter de las medidas que adoptase un gobierno. Se aceptó que valores igualmente deseables puedan contraponerse.

Por lo tanto, la democracia se entendía sobre todo en términos procedimentales y electorales: existía en la medida que hubiese autoridades elegidas en elecciones regulares, limpias, competitivas, abiertas a la participación de todos, que reflejasen la existencia de las otras condiciones mínimas de un régimen representativo: la libertad de asociación, de expresión, pluralidad de fuentes de información, equilibrio y separación de poderes (DAHL 1998). La limpieza de los comicios se convirtió en una prioridad y, como en el resto de América Latina, mejoró la calidad, la transparencia y la eficiencia de las elecciones (PNUD 2011). El voto se convirtió en la piedra angular del sistema, y los partidos en los actores fundamentales de las elecciones y de la política (ROMERO 2007b), reemplazando el antagonismo entre Fuerzas Armadas y sindicatos que marcó la política de décadas anteriores (LAVAUD 1998). Entonces, resultaba indispensable que las reglas fuesen equitativas para todos los actores, los árbitros encargados de hacerlas cumplir asumiesen su papel de manera imparcial y los equilibrios de

poder no se rompiesen. La construcción de instituciones confiables se convirtió en uno de los mayores desafíos políticos de la nueva democracia.

Ese contexto permite comprender la aprobación de numerosas leyes y la ejecución de importantes reformas. La reñida elección presidencial de 1989 sirvió para activar la mecánica del cambio. En esos comicios, por primera vez aparecieron denuncias sobre vínculos entre líderes políticos y narcotraficantes. Durante la campaña, el asunto pasó relativamente desapercibido pero en 1994 alcanzó proporciones de escándalo cuando el Congreso lo investigó.² Además, los resultados fueron alterados en el organismo electoral para modificar la distribución parlamentaria. La sociedad se indignó y entre los actores políticos, los intelectuales, las organizaciones emblemáticas y los medios de comunicación caló la necesidad de cambiar las estructuras institucionales para evitar repetir esas situaciones y mejorar la calidad de la democracia.

El gobierno de Jaime Paz Zamora tomó la iniciativa y, en dos oportunidades, en 1991 y en 1992, consiguió que los partidos del oficialismo y de la oposición acordasen una ambiciosa agenda de reformas políticas. Esta contemplaba, entre otros aspectos, modificar la Constitución, reformar la administración de justicia, iniciar una reforma educativa, aprobar una ley de partidos y organizar una CNE auténticamente imparcial e independiente. Se trató de un acuerdo «trascendental puesto que por primera vez los partidos políticos arribaron a un consenso amplio sobre la redefinición de las reglas claves del juego político» (MAYORGA 1993: 51). Este consenso se convirtió en una verdadera hoja de ruta de la reforma política boliviana durante una década, pues la mayoría de los puntos acordados se ejecutaron a lo largo de cuatro presidencias consecutivas, a menudo en un ambiente de consenso entre gobernantes y opositores: las de Jaime Paz (MIR, 1989-1993), Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR, 1993-1997) y Hugo Banzer-Jorge Quiroga (ADN, 1997-2002).

Las reformas políticas fueron numerosas. Se introdujo las diputaciones uninominales para mejorar la representatividad de los partidos, tender más puentes entre representantes y electores, lustrar la imagen del Parlamento; se exigieron firmas equivalentes al 2% de los votos en la última elección para reconocer la

² El caso conocido como «narcovínculos» afectó fuertemente al Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y ayudó a impulsar el financiamiento público a los partidos. Para una perspectiva general del caso véase Granado 1994.

personalidad jurídica de un partido y se fijó un umbral de 3% de votos válidos para que un partido acceda a los escaños parlamentarios y conserve su inscripción, buscando consolidar un sistema de partidos competitivo e institucionalizado; se aprobó una ley electoral que redujo los riesgos de manipulación de la votación al fijar el principio de preclusión; se modificó el sistema de elección de los vocales de la CNE para asegurar el funcionamiento imparcial e idóneo de la institución a la par que se designó personalidades respetadas en esos cargos.

En este impulso, uno de los últimos acuerdos cumplidos fue la promulgación de la Ley de partidos políticos en 1999. Después de negociaciones intensas y prolongadas, pues el texto base estuvo redactado desde 1995, las fuerzas parlamentarias concordaron la norma para institucionalizar a los partidos. Se establecieron de forma precisa las condiciones para reconocer o cancelar la personalidad jurídica de las agrupaciones políticas, se exigió que estas se ciñan a reglas de democracia interna, se otorgó a los militantes el «recurso de queja» ante la CNE en caso de que sus derechos fuesen atropellados. Componente decisivo de esta ley fue la consagración de la subvención pública para los partidos y en contrapeso la CNE recibió los mecanismos para fiscalizar el manejo de los recursos estatales y privados recibidos por las organizaciones: se integró el financiamiento estatal, aprobado inicialmente en una reforma a la Ley Electoral en 1997, poco antes de la presidencial de ese año y ejecutado por primera vez en esa oportunidad.

Dichas evoluciones no pertenecieron exclusivamente a Bolivia, se inscribieron en varias tendencias continentales. La primera apunta a regular la vida interna partidaria, que casi carecía de normas cuando se inició la tercera ola democratizadora (ZOVATTO 2008: 17). La segunda asigna un número creciente de funciones, responsabilidades y competencias a los organismos electorales, que se vuelven a la vez entidades más profesionales, especializadas y autónomas (JARAMILLO 2007: 372-373). Por último, ilustra la extensión del financiamiento público de la actividad partidaria y el establecimiento de controles sobre el impacto del dinero en la política, un asunto siempre complejo para las democracias contemporáneas.

Los aspectos señalados mostraron que la institucionalización democrática se debió a la convergencia de una dinámica interna y de un espíritu del tiempo internacional. Para el financiamiento público se reprodujo ese modelo, aunque

resultó más notoria la influencia externa por las manifiestas resistencias internas que despertaba el tema. En efecto, después de lograrse que los procesos electorales latinoamericanos superasen los vicios que habían sido los suyos en la fase previa al autoritarismo militar, desde la década de 1990 emergieron nuevas inquietudes que apuntaron a mejorar la calidad de la democracia. Entre ellas destacaron con nitidez la voluntad de contar con partidos democráticos e institucionalizados, con sistemas de partidos incluyentes, con condiciones equitativas de competencia política así como la exigencia de regular la presencia del dinero en la política: se impusieron límites y regulaciones a los gastos en las campañas, se encuadró la actividad de los medios en esa etapa y se aprobó el financiamiento estatal a las organizaciones políticas, procurando establecer aumentar la autonomía de los partidos frente a los donantes privados, frenar el ingreso de recursos ilícitos o criminales en las elecciones, lograr la transparencia en las actividades partidarias (CALLE 2004: 24-25).

Esta dinámica estuvo apuntalada por instituciones internacionales como el Centro de Asesoramiento y Promoción Electoral (CAPEL), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el Instituto Internacional para Sistemas Electorales (IFES), los países desarrollados a través de sus instancias de cooperación, los organismos multilaterales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las fundaciones partidarias internacionales, en particular las alemanas y en menor medida las norteamericanas. Por ello, alrededor de la década de 1990, numerosos países latinoamericanos adoptaron el financiamiento estatal directo para sus organizaciones partidarias: Colombia y Guatemala (1985), Paraguay (1990), Brasil (1995), Panamá y República Dominicana (1997), Chile y Perú de forma indirecta (2003). Sólo Venezuela se encontró a contramano de ese movimiento; luego de ser uno de los primeros países en tener un mecanismo de ese tipo, suprimió el financiamiento en 1999 durante el primer gobierno de Hugo Chávez.

Esta agenda fue retomada por actores políticos o institucionales locales. En Bolivia, el ala renovadora de los partidos, conformada por un grupo de políticos que trabajó de forma transversal y actuó como agente de cambio, ante la actitud más pasiva y escéptica o de resistencia de los sectores tradicionales, de las organizaciones y de los mismos militantes.³ Ese sector que asumía un papel de

³ Presentando las conclusiones de un seminario dedicado a la Ley de partidos, el senador Enrique Toro señalaba: «Si bien la norma aprobada recoge las observaciones más generalizadas y recurrentes que circulan en el conjunto de

vanguardia de la modernización política, promovió el financiamiento estatal, con el apoyo de intelectuales de línea institucionalista y de fundaciones políticas internacionales (MAYORGA 1995: 26-29). Ese esfuerzo contó con el apoyo de la CNE que mantenía frecuentes contactos con varias de las instituciones internacionales mencionadas. Ella sintetizó el júbilo de todos estos actores con la aprobación de la medida, señalando que el financiamiento estatal mostraba el «nivel de modernidad del Estado», representaba una «sobreguarda [para el] proceso democrático», e indicaba ni más ni menos que «los partidos políticos en Bolivia pueden manejarse con transparencia y sin condicionamientos económicos que pudieran hacer peligrar la gobernabilidad del país y también la pervivencia misma del Estado» (CNE 1997: 9).

1.2 CARACTERÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO, 1997

Después del repaso del contexto en el cual se aprobó el financiamiento público, revisaremos sus características principales y las modalidades de aplicación. Las reformas a la Ley Electoral (LE) en 1997 y a la Ley de Partidos Políticos (LPP) establecieron la subvención pública directa y permanente, de manera proporcional a la fuerza electoral de cada organización y asignó porcentajes diferentes según las características políticas del año. En efecto, para los años de elección general (presidencial y legislativa celebradas de manera simultánea) se asignó 2,5 por mil del Presupuesto consolidado de la Nación (de aquí en adelante: Presupuesto), en los años de comicios municipales 2 por mil y en los años no electorales 0,5 por mil. Era el reconocimiento a la jerarquía política de las consultas.

En los años electorales, los recursos debían servir para cubrir gastos de campañas y se encargó a la CNE, la institución que después de solicitar el desembolso del monto al Poder Ejecutivo lo distribuía entre los partidos beneficiarios, definir en un reglamento las partidas que podían cubrirse con esos fondos. En cambio, en los años no electorales la subvención servía «exclusivamente a financiar programas partidarios de educación ciudadana y difusión de documentos político-programáticos» (artículo 53.º-I, LPP). El propósito era evitar que los partidos se limiten a ser maquinarias electorales, activas y

la opinión pública y, de modo más acentuado, en los medios de comunicación y en los ambientes académicos [...] no es menos evidente que en el proceso de elaboración del proyecto no pudo lograrse una discusión tan profunda y amplia como hubiera sido deseable, en el seno de los propios partidos» (TORO 1999: 7-8).

eficaces únicamente durante las campañas, una evolución que sin duda no era propia de Bolivia pero que preocupaba a los políticos reformistas. Por el contrario, se buscaba lograr que echen raíces profundas en la sociedad con un trabajo regular de acercamiento a sus militantes y a la sociedad en su conjunto, a través de la capacitación de sus cuadros y la explicación de sus principios programáticos o ideológicos.

La entrega de los recursos a los partidos se basó en el principio de la fuerza electoral, lo que implicaba que ningún partido accedería a la subvención pública sin haber pasado antes por la prueba electoral y además haberla aprobado. En efecto, entre los requisitos para recibirla figuraba haber tenido al menos 3% de los sufragios válidos en la última elección general o municipal (artículo 52.º-II, LPP), vale decir el mismo umbral que para conservar la personalidad jurídica y lograr escaños plurinominales. En los años electorales, la mitad del monto presupuestado se entregaba 60 días antes de la elección en función de los votos conseguidos en la última elección general o municipal, según correspondiese, y la otra mitad después de los comicios, esta vez sobre la base de los resultados de esos comicios. Así, el primer monto reconocía la antigua correlación de fuerzas, el segundo consagraba la nueva realidad.⁴ Se trató, asimismo, de la modalidad más común en América Latina; la legislación descartó cualquier principio de distribución con un piso igualitario.

A la CNE se le encargó el desembolso a los partidos, la aprobación del reglamento para el manejo de los fondos, la responsabilidad de fiscalizar los descargos e incluso de exigir reembolsos. Se trató de una decisión singular para la legislación boliviana, en la medida que la única instancia que evalúa el manejo de los recursos públicos es la Contraloría General de la República. La CNE debía revisar las rendiciones de cuenta y aprobarlas a través de una resolución, que como todas es de conocimiento público al ser publicada en la *Gaceta electoral* (artículo 63.º, LPP). Sin embargo, el interés ciudadano por las rendiciones de cuenta fue escaso y, en general, no hubo en la sociedad grandes preocupaciones por el financiamiento de las campañas. Quizá esa suerte de

⁴ Para acceder a este segundo financiamiento, los partidos debían realizar gastos debidamente respaldados a nombre de la subvención pública, lo que suponía estimar el apoyo que se obtendría. Algunos partidos contaban con facturas por demás y otros, agradablemente sorprendidos con su votación por exceso de modestia en sus expectativas, carecían de ellas y por lo tanto debían «renunciar» al financiamiento estatal, como lo hizo el Movimiento Al Socialismo (MAS) en 2002, aunque dando una alta publicidad a su «decisión».

indiferencia se debió al relativo equilibrio económico que tenían los principales partidos en un esquema de voto fragmentado (en 1997, del primer al quinto partido, apenas hubo 5,7% de diferencia, con todos los partidos por debajo de 25%). Pudo también influir la percepción de que, en Bolivia, el costo de las campañas no era demasiado alto.

Para cumplir con las tareas nuevas, la CNE se dotó de una instancia técnica especializada, organizada gracias a la cooperación horizontal de otros organismos electorales de la región y el apoyo de instituciones internacionales, en particular CAPEL e IFES. El encargo de la fiscalización a la CNE estuvo guiado por la confianza en la seriedad técnica de la institución, en la seguridad de que los dictámenes se pronunciarían en tiempo oportuno y motivada por la creencia en que los gastos partidarios en una campaña tienen pocos puntos en común con los gastos ordinarios de la burocracia.

En líneas generales, el trabajo del organismo electoral se desarrolló de forma satisfactoria para los actores: efectuó controles relativamente ágiles y emitió sus resoluciones finales aprobando los estados financieros y la rendición de cuentas documentada aproximadamente un año y medio después de los comicios. Ese lapso incluía la fase de presentación de apelaciones por parte de los partidos. La CNE mostró también su firmeza en las auditorías, exigiendo descargos complementarios y mostrando que estaba dispuesta a aplicar sanciones en caso de incumplimiento de las normas relativas al financiamiento público o la propaganda. Por ejemplo, en 1997 impuso multas a partidos y medios por exceder el tiempo límite autorizado para la difusión de propaganda (LAZARTE 2002: 79); en 2001, exigió a los distintos partidos la devolución de más de 50.000 dólares no usados o inadecuadamente descargados del financiamiento de la municipal de 1999; en 2005, redujo el monto entregado a los partidos que no tenían sus obligaciones con la CNE al día; en 2006, exigió y obtuvo la destitución del gerente del canal estatal por negarse a cumplir con la difusión gratuita de propaganda electoral; en 2009, excluyó a la ADN y al FRI de la presidencial por incumplir la presentación de sus estados financieros.

La CNE también se reveló un cobrador eficaz de los recursos que juzgó mal o directamente no descargados, consiguiendo que los partidos observados devolviesen los fondos. En esa tarea se mostró flexible, dando prioridad a la recuperación de los fondos, por lo que aceptó pagos en plazos (por ejemplo cuando

la nueva jefa de CONDEPA Verónica Palenque alegó que acababa de hacerse cargo de la dirección partidaria y pidió un plazo adicional para cumplir con la deuda) o con modalidades de pago poco ortodoxas (por ejemplo, cuando Acción Democrática Nacionalista entregó su sede nacional para cubrir su deuda de la gestión 2001 que correspondió al monto más elevado observado por la CNE, más de 300.000 dólares).

La prioridad del organismo electoral apuntó a verificar el uso de los recursos públicos y se mostró exigente a la hora de recuperar los fondos cuando estimó insuficientes los descargos. Sin embargo, también estudió el manejo de los fondos propios de los partidos y si las rendiciones no correspondían a los parámetros básicos de contabilidad, imponía a la dirección el reembolso a las cuentas partidarias de las sumas observadas. En la práctica, la verificación del cumplimiento de este punto fue más flexible y los montos concernidos eran normalmente reducidos.

La fiscalización no estuvo exenta de complicaciones: la relación de la CNE con los partidos cuyas rendiciones de cuentas eran observadas podía pasar por fases de tensión cuando las organizaciones buscaban el reconocimiento a la mayor cantidad posible de descargos o en el momento de exigir los pagos. El tema requería respetar los criterios técnicos de las auditorías, aplicar las normas y sanciones correspondientes, demostrar la imparcialidad y al mismo tiempo conservar la correcta relación del árbitro de las competencias políticas con todos los jugadores.

El financiamiento público tenía el componente directo, que era el fundamental, y uno indirecto, limitado a la entrega de espacios gratuitos para difundir la propaganda electoral en el Canal 7 y en Radio Illimani (ahora Patria Nueva), el canal de televisión y la radio públicos, respectivamente. Esa disposición no tenía mayores regulaciones, como el establecimiento de tiempos mínimos o precisión de horarios, e interesó relativamente poco a los partidos dados los escasos niveles de audiencia de los medios estatales, algo que tampoco es exclusivo de Bolivia (RIAL 2006: 56).

En contrapartida a la entrega de los recursos públicos y para asegurar la transparencia de la difícil relación entre dinero y política, las normas obligaron a los partidos a llevar cuentas precisas y detalladas de los recursos privados que

recibían, establecieron topes relativos para los fondos privados obtenidos (ningún aporte individual podía exceder el 10% del presupuesto anual del partido), fijaron límites a la cantidad de spots, cuñas y avisos que podían difundirse en televisión, radio y publicaciones respectivamente y, finalmente, determinaron que los estados financieros (balance y estado de resultados) anuales de los partidos serían revisados por la CNE (artículo 61.º, LPP).

1.3 LAS CIFRAS DEL FINANCIAMIENTO ESTATAL⁵

Más que un análisis detallado de las cifras del financiamiento estatal, esta sección brinda elementos para comprender mejor sus alcances e implicaciones. En la primera oportunidad, en la presidencial de 1997, se aprobó un financiamiento ligeramente mayor a 62 millones de bolivianos, aproximadamente unos 10 millones de dólares. El MNR logró un cuarto de ese monto gracias a su primer lugar de 1993 y segundo de 1997; hubo tres partidos que oscilaron alrededor de 10 millones de bolivianos (ADN, UCS, CONDEPA) mientras que el eje de Convergencia obtuvo la cuota más pequeña (cerca de 340.000 bolivianos, siendo la única vez que una organización con menos de 3% recibió financiamiento, como cuota de su participación en los comicios de 1993). Quedó sin distribuir un poco menos de cinco millones (7,4%), ya sea porque algunos partidos presentes la vez anterior no compitieron en 1997 o porque en los comicios de 1997 algunos partidos no superaron la barrera de 3%. Para la municipal de 1999, se aprobó un financiamiento de cerca de 48 millones (equivalentes a alrededor de seis millones de dólares). Nuevamente, el MNR fue el principal beneficiario con 11 millones (menos de dos millones de dólares) y con una fragmentación mayor del número de partidos favorecidos, pues en general las elecciones municipales tendieron a una dispersión más acentuada de los sufragios por la participación de una mayor cantidad de organizaciones. En 2002, se estableció el récord. El Estado aprobó más de 73 millones de bolivianos y finalmente se asignaron casi 70 millones.

En líneas gruesas, en Bolivia el financiamiento público se convirtió en un acompañamiento importante del financiamiento privado, que continuó

⁵ La información estadística básica sobre el financiamiento estatal fue publicada por la CNE en su serie «Boletín estadístico», en tanto que las resoluciones sobre las distintas etapas del financiamiento (asignación de cuotas, aprobación de cuentas, etc.) se encuentran publicadas en la *Gaceta electoral* del mismo organismo.

siendo la principal fuente de costeo de una campaña, aunque esta afirmación no se aplica por igual a todos los partidos. En efecto, el costo de las campañas excedía los montos entregados: de manera muy general, la campaña de un partido con fuertes aspiraciones de disputar la Presidencia oscilaba entre los 6 y los 12 millones de dólares cuando los montos entregados a cualquier organización se encontraban lejos de esa cifra.

Por otro lado, por lo menos en el primer período de aplicación de la ley, los partidos más grandes y por lo tanto los principales beneficiarios de la subvención pública, tenían vínculos cercanos con el empresariado y en consecuencia tenían más posibilidades de conseguir fondos privados. Aún más, el jefe del MNR, Gonzalo Sánchez de Lozada, dedicado a la actividad minera, era uno de los principales empresarios bolivianos y a medida que asentaba su control sobre el partido facilitó el ingreso de otros prósperos dueños de industrias o comercios a altos cargos públicos (más que partidarios); en ADN, Banzer guardaba desde la época de su gobierno autoritario un vínculo estrecho con el mundo empresarial y ese lazo privilegiado fue conservado por Quiroga; el MIR construyó una estrategia de acercamiento a núcleos empresariales jóvenes o progresistas.⁶ Sin embargo, hasta los partidos que inicialmente canalizaron el descontento popular y carecían de bases electorales en las élites, fueron conducidos por empresarios de origen popular. Carlos Palenque de CONDEPA era propietario de Radio Televisión Popular y su ininterrumpida presencia diaria en los programas se asemejaba a una campaña permanente. Max Fernández, jefe de UCS, era dueño de la Cervecería Boliviana Nacional, la mayor empresa de bebidas del país, con la cual realizó numerosas obras a través de toda la república (MAYORGA 2002).

La capacidad del líder para asumir los gastos del partido y de sus campañas o para encontrar los contactos necesarios en el mundo de los negocios para ese fin constituía un capital importante. Ello debido a que los partidos no podían mantenerse con las pequeñas contribuciones de sus militantes, pues la única fuente más o menos regular de aportes de los miembros de base eran los «descuentos voluntarios» a los que podían ser sometidos quienes habían accedido a un cargo público gracias a su militancia partidaria.

⁶ Para una visión panorámica del perfil de los parlamentarios, que permite apreciar estos vínculos, véase Romero 2009.

A la inversa, los partidos que se encontraban ideológicamente más lejos de los potenciales donantes privados tenían bajos resultados electorales y, por lo tanto, recibían las tajadas más pequeñas del financiamiento público. La irrupción del MAS en 2002 y el declive de los partidos «tradicionales» modificó esa situación: el éxito de Morales en esa presidencial rompió cualquier lazo automático que se pudiese establecer entre inversión en la campaña y resultados electorales. Al mismo tiempo, los cambios en las concepciones de la democracia comenzaban a socavar las bases del financiamiento estatal a las organizaciones políticas.

2. LAS RESTRICCIONES AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO: UNA DIMENSIÓN DEL PROCESO DEL DECLIVE DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA BOLIVIANA

2.1 CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE LA REDUCCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Con el mismo marco de análisis de la primera sección, la segunda busca comprender cómo el debilitamiento de la construcción institucional realizada en la última década del siglo XX afectó el financiamiento público a los partidos. Nuevamente este tema constituye solo una variable menor de las grandes tendencias de la democracia boliviana.

Debajo del paisaje aparentemente sereno en el cual se sucedieron durante tres lustros elecciones transparentes, conformación de gobiernos de coalición, competencias políticas centrípetas, esfuerzos por establecer marcos de acción formal para los partidos y predominio de un multipartidismo moderado, se producían importantes transformaciones. En efecto, a finales del siglo XX aumentó la insatisfacción con los rendimientos de la economía liberal, mermados por la crisis asiática y de varios países latinoamericanos, la impaciencia con la lentitud de los progresos sociales, el descontento con la persistencia de las desigualdades, la molestia con el sistema de partidos, a veces percibido como excluyente, golpeado por escándalos de corrupción rara vez sancionados y donde todas las alianzas parecían posibles, aun contra la voluntad de los votantes. Por primera vez desde 1985, el año 2000, durante el gobierno de Hugo Banzer, el Estado se encontró a la defensiva ante la convergencia de conflictos y movilizaciones sociales mientras que desde la sociedad se gestaba una agenda en buena medida

indiferente o a contramano de los principios de la democracia representativa y procedimental que terminó imponiéndose en los años siguientes.⁷ Ese cambio de escenario se tradujo electoralmente en la paulatina pérdida de convocatoria electoral del MNR, del MIR y de ADN, los partidos que ejercieron la Presidencia desde 1985; si en esa elección los tres partidos concentraron alrededor de $\frac{2}{3}$ de los sufragios, en 2002 el porcentaje quedó cerca de 40% (ROMERO 2003: 470-474). La pérdida electoral se acentuó en los departamentos occidentales y centrales, los menos desarrollados, y en las categorías populares.

La crisis tuvo su momento álgido en 2003. Luego de la represión a una protesta social multiforme que dejó más de 60 muertos, Gonzalo Sánchez de Lozada renunció a la Presidencia. Su partida precipitada se interpretó como el final simbólico de una época dominada por políticas económicas liberales y la democracia representativa en la cual los partidos (MNR, MIR, ADN) que rotaron en la dirección del Poder Ejecutivo ocupaban la primera línea.

A partir de ese momento, la iniciativa política e intelectual pasó a un modelo de democracia distinto que consideró insuficiente reglas neutras, árbitros imparciales, instituciones sólidas o elecciones limpias para definir este régimen, en consonancia con las visiones «radicales», «participativas» o «contrahegemonías» de la democracia (SANTOS 2007: 20-32) que buscaban un modelo que «supere las inconsistencias lógicas y las limitaciones históricas de la lectura procedimental y minimalista de la democracia» (GARCÍA LINERA 2005: 22). Para esta corriente, el respeto a la ley no forma la piedra fundamental si la letra impide alcanzar principios fundamentales, si la norma obstaculiza el cambio auténtico: la justicia social, la participación, la inclusión de los sectores populares, la reparación de errores históricos.⁸ La democracia tiene sentido en la medida en que asegure la realización de esos valores y desborde los marcos del régimen representativo, acordando un lugar especial a las consultas directas a la

⁷

La mayoría de las propuestas del Diálogo Nacional II, organizado pero no controlado por el gobierno de Banzer, se cumplió en los años posteriores: convocar una Asamblea Constituyente, eliminar el «monopolio» de los partidos, elección de prefectos, establecimiento del referéndum, en tanto que el primer proyecto de la Asamblea Constituyente (finalmente no retenido) dispuso la elección de los diputados en circunscripciones uninominales y la suspensión de la inmunidad parlamentaria. Sólo quedó pendiente el establecimiento de una Cámara única (MAYORGA 2001: 59-113).

⁸

La mejor expresión de esta sensibilidad fue la célebre declaración del presidente Evo Morales en 2008: «Yo le meto [actúo, tomo las decisiones] por más que sea ilegal: si es ilegal, legalicen ustedes [...]. Por encima de lo jurídico está lo político» (reproducido por Verónica Ormachea, «Error histórico de Evo», en *La Razón*, 7 de agosto de 2008).

población, rompiendo el «monopolio» de los partidos para privilegiar el contacto con los movimientos sociales, ignorando o acosando a las instituciones si asumen posiciones contrarias a las nuevas orientaciones.

El gobierno de Carlos Mesa, vicepresidente y sucesor de Sánchez de Lozada, reflejó en parte esta nueva sensibilidad (2003-2005). El nuevo mandatario prescindió de la coalición que sostuvo al jefe del MNR, y siendo él mismo un independiente, decidió gobernar sin partidos. Al mismo tiempo, en la reforma constitucional de 2004 aprobada durante su gestión se incluyó el referéndum, la posibilidad de convocar una Asamblea Constituyente, se eliminó el «monopolio» partidario en la representación abriendo la participación a las agrupaciones ciudadanas y a los pueblos indígenas. Sin embargo, fue en la gestión de Evo Morales, iniciada en 2005, que ese conjunto de visiones se convirtieron en la línea dominante de la política boliviana.

En este nuevo escenario político, intelectual e institucional —con excepción del MAS— los partidos perdieron relevancia. La política tendió a desarrollarse en escenarios ajenos a la disputa partidaria, como no sucedía desde el retorno a la democracia. La oposición al MAS no logró consolidar partidos: en las elecciones generales, en 2005 Podemos y en 2009 Progreso para Bolivia-Convergencia Nacional (PPB-CN), no pasaron de ser plataformas de respaldo a candidatos que se desagregaron pronto y no conservaron cohesión en el Parlamento. Así, la principal oposición al gobierno de Morales vino menos de los partidos que de un frente articulado en las tierras bajas por prefecturas opositoras, comités cívicos y grupos empresariales, que juntos sí tenían capacidad de movilización y de ocupación de la calle (ZEGADA 2010: 207-209).

Las principales organizaciones del período anterior sufrieron el manifiesto desapego del electorado y las escisiones de los líderes o sectores que creían que aún podían jugar cartas después de la renuncia de Sánchez de Lozada. La aprobación de la «ley de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas» en 2004 marcó la desconfianza hacia los partidos y brindó a muchos dirigentes la posibilidad de romper con ellos y presentarse ante los votantes con una sigla a su medida. Desde entonces, cada vez más, los líderes deciden crear organizaciones ad hoc para cada consulta, sin vínculos con agrupaciones nacionales y sin sentirse solidarios de ningún otro dirigente, ni dependientes de jefaturas nacionales. Los procesos de democratización interna de los partidos, momen-

tos fuertes de la vida política nacional, se volvieron poco relevantes: dejaron de suscitar el interés ciudadano, tampoco atrajeron la atención de los militantes o de los cuadros partidarios que ahora sabían que podían seguir fácilmente sus carreras en una agrupación ciudadana o en las reagrupaciones de corrientes que estuvieron en la base de Podemos (2005) o de la alianza PPB-CN (2009), los principales frentes que contendieron contra Morales.

Consecuencia de estas evoluciones fue el financiamiento público a los partidos —a las organizaciones políticas en general— quedase en posición frágil. No olvidemos que se decidió que las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas recibieran el financiamiento «de conformidad a lo establecido en el Capítulo noveno de la Ley N.º 1983, Ley de partidos políticos» (artículo 28.º de la Ley de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, LAC).

La primera señal la dio el gobierno de Mesa al no desembolsar el financiamiento correspondiente a la gestión 2003 (año no electoral), ello a pesar de estar aprobado en el Presupuesto. El Ministerio de Hacienda, si bien había anticipado su entrega, indicó que por las dificultades económicas no era posible realizar el desembolso en ese momento. Al final nunca se otorgaron los fondos. Golpeados después del fracasado gobierno de Sánchez de Lozada y conscientes de la mínima popularidad del tema del financiamiento,⁹ los partidos se resignaron a no recibir la subvención. La situación no varió en 2004: si bien hubo la entrega del primer 50% de los fondos antes de la elección municipal, la segunda cuota recién llegó luego de muchas gestiones de la CNE y cuando el asunto parecía ya olvidado, ¡en diciembre de 2007! Además, el único partido que salió indemne del derrumbe del sistema partidario, el MAS, informó que renunciaba al financiamiento estatal en la municipal de 2004, dando a entender implícitamente que su recepción caracterizaba a las formaciones «tradicionales».¹⁰

⁹ El financiamiento público fue siempre el tema más polémico, desde la aprobación de la misma ley, como atestiguan los siguientes comentarios provenientes de promotores de la Ley de partidos poco después de la promulgación. Así comenta Jorge Lazarte, vocal de la CNE: «La transparencia en el manejo de los recursos fue la contrapartida asumida por los partidos para recibir recursos del Estado que, por otra parte, la población mayoritariamente ha rechazado» (LAZARTE 1999); o las palabras de un diputado del MIR, Hugo Carvajal: «Que el Estado invierta en la política me parece positivo; pero si en plazo de 4 ó 5 años el ciudadano no ve frutos positivos habrá una interpeleación inmediata a ese financiamiento» (CARVAJAL 1999).

¹⁰ Es probable que la decisión estuviese dictada más por un cálculo táctico que por un asunto de principio: la primera cuota que le correspondía al MAS era inferior al 5% del total, pues se basaba en los resultados de la municipal de 1999, cuando el partido tenía una audiencia restringida, ya que para la presidencial de 2005 aceptó la subvención pública, ahora sobre la base de los resultados de la elección de 2002 en la cual ocupó el segundo lugar.

Para confirmar ese ánimo, puede anotarse que cuando se aprobó la Ley del referéndum en 2004 la posibilidad de otorgar una subvención pública a los participantes ni siquiera se analizó o consideró. Tampoco se discutió el marco para la difusión de propaganda, un área para la cual la aplicación mecánica de los principios del Código electoral resultaba, cuando menos, problemática.

Para la presidencial de 2005, los mismos partidos dudaban de la función que les correspondía en la democracia y carecían de fuerza para sostener la obra institucional que había sido la suya en las dos décadas previas. Por ello, sin que mediase una presión específica, el Parlamento restringió los alcances del financiamiento estatal, aunque no lo suprimió.

2.2 CARACTERÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO, VERSIÓN 2005

Con respecto a la norma aprobada en 1999, los ajustes a la LPP realizados en 2005 tuvieron tres características centrales: se redujo el monto de la subvención estatal, se confió su administración a la CNE y finalmente se limitó el uso de los fondos únicamente a gastos en medios de comunicación. Los otros componentes siguieron idénticos.

La primera innovación fue limitar el monto asignado al financiamiento de los partidos. Se redujo el porcentaje a la mitad: 1,25 por mil del Presupuesto para las elecciones generales, 1 por mil en los años de comicios municipales y se mantuvo el 0,5 por mil en las gestiones no electorales. La rebaja se acompañó de una variación en la modalidad de entrega, pues se asignó la totalidad de los recursos antes de los comicios, por lo tanto en función de los resultados pasados.

Durante el proceso de afianzamiento institucional, los partidos aceptaron el costo de algunas medidas mal percibidas por la ciudadanía, como la subvención estatal; ello en el entendido que se trataba de una pieza necesaria en el conjunto de medidas para construir un sistema de partidos fuerte, ordenado, sujeto a reglas comunes, regulado por un árbitro imparcial, componente indispensable de una democracia sólida. Cuando ese aliento se agotó, el primer quiebre se dio en el flanco más débil: el financiamiento estatal. La decisión no provocó mayor debate en el Congreso, no hubo voces para oponerse y el asunto pasó desapercibido en la opinión pública, lo que significa que el sacrificio no

conlevó ningún beneficio especial para los actores que lo adoptaron pues el Parlamento y los partidos que lo dominaban sufrían la desconfianza ciudadana. En efecto, el gobierno poco popular de Sánchez de Lozada contó con una amplia mayoría parlamentaria; el gobierno de su sucesor, Carlos Mesa, disfrutó de una simpatía ciudadana pero tuvo una mala relación con el Congreso y finalmente los electores acusaron a los parlamentarios en 2005 de querer retrasar o evitar la elección presidencial anticipada para no perder sus curules.

La segunda medida pasó por retirar a los partidos la administración directa de los recursos para transferirla a la CNE. Este gesto que debe interpretarse como la conciencia de los políticos de su escasa legitimidad ante la sociedad y a la vez de confianza en un organismo que en los últimos tres lustros se había convertido en una de las instituciones más confiables por su imparcialidad y transparencia.¹¹ No se alteró el principio de la proporcionalidad entre el apoyo electoral y el porcentaje de recursos que le correspondía a cada organización. El sistema consistió en que cada partido negociaba la difusión de su propaganda con los medios que así lo desearan, eligiendo los horarios y también acordando las tarifas —con las únicas restricciones que no podían exceder las inscritas en el organismo electoral—, de acuerdo con las disposiciones que no habían tenido cambios en este punto. Una vez concluida la negociación en la cual no había participación del organismo electoral, se suscribía un contrato entre el medio, el partido y la CNE que estipulaba todos los detalles para la difusión de la pauta publicitaria. El cumplimiento del contrato debía ser verificado por el partido, que luego emitía una orden de conformidad con el servicio y solo después la CNE efectuaba el pago.

Este cambio de modalidad, aplicado en la presidencial de 2005 y luego en la elección de la Asamblea Constituyente en 2006, tuvo varias consecuencias. Aunque no fuese perceptible inmediatamente, el nuevo sistema eliminó uno de los puntos de roce entre el organismo electoral y los partidos por el financiamiento público. En efecto, apenas meses después de la elección estaban saldados todos los temas administrativos y no había observaciones: en la práctica ya no eran necesarias las morosas auditorías al manejo de los recursos estatales

¹¹ A modo de ejemplo, en mayo de 2006, la aprobación a la gestión de la CNE alcanzaba a 80%, solo superada por la otorgada a la Iglesia (83%) y al presidente Morales, en el estado de gracia de su mandato (81%). Apoyo, opinión y mercado Bolivia, *Opinión data*, mayo de 2006 (año 6, número 5).

y por lo tanto desaparecían las probables observaciones que agrietaron las relaciones entre la CNE y los partidos durante años. Asimismo, el manejo de los fondos conoció una mayor pulcritud y la transparencia aumentó: la CNE no procedía a ningún pago sin el cumplimiento quisquilloso de un conjunto de normas. Sin embargo, si el objetivo de la LPP apuntó a fortalecer los partidos, dotarlos de una estructura institucional más sólida, profesionalizar su administración, la decisión constituyó un retroceso pues les restaba una de las competencias que exige justamente desarrollar una burocracia partidaria estable, profesional y competente. A la inversa, la medida únicamente confirmó que la CNE había alcanzado significativos grados de consolidación institucional para llevar adelante la tarea sin inconvenientes, en plazos acortados y con escaso tiempo de preparación.

El precio del manejo centralizado de los recursos en el organismo electoral fue la reducción de las partidas en las cuales se podía utilizar los fondos. En el modelo anterior, existía un número amplio de actividades, servicios y productos que podían ser comprados con el financiamiento estatal. En la nueva versión, se restringió el uso de los recursos a la compra de espacios publicitarios en los medios de comunicación (adicionalmente, se autorizó la impresión de afiches, pero esa opción fue muy poco utilizada por los partidos).

2.3 LAS CIFRAS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO, VERSIÓN 2005

Con la reducción de los montos destinados al financiamiento público, para la elección presidencial de 2005 se aprobó una partida con algo más de 50 millones de bolivianos (equivalentes a aproximadamente seis millones de dólares). Sin embargo, los recursos efectivamente asignados solo ascendieron a cerca de 37 millones de bolivianos (unos 4,5 millones de dólares) pues se descontaron los montos de los partidos que terciaron en 2002 y no en 2005. Así, el MIR recibió algo menos de la mitad de lo que le hubiese correspondido ya que no tenían al día sus obligaciones derivadas de elecciones anteriores. El MAS, NFR y el MNR obtuvieron la tajada mayor: cada uno alrededor de 10 millones de bolivianos (1,2 millones de dólares). Para esos partidos, los montos fueron relevantes: sostuvieron la campaña de un MNR fragilizado, constituyeron una baza para apuntalar la candidatura prefectural de Reyes Villa, jefe de Nueva

Fuerza Republicana (NFR), en Cochabamba y dieron un piso cómodo al MAS. El principal rival del MAS, la coalición Podemos, debió financiarse exclusivamente con recursos privados.

En 2005, el financiamiento estatal se destinó principalmente a la televisión, la tendencia generalizada de las democracias contemporáneas (SARTORI 1999). En efecto, la contratación de espacios en la televisión absorbió la mayor parte de los recursos (89%), llegando muy lejos en segundo lugar la radio (5%) y finalmente la prensa escrita (4%). Más de cuatro millones quedaron sin usar o sin poder ser pagados, en particular porque los medios provinciales más pequeños no lograron acreditar toda la documentación legal para recibir un desembolso estatal.

La elección de la Asamblea Constituyente fue la que recibió menos recursos de toda la historia boliviana, cerca de 32 millones de bolivianos, es decir, unos cuatro millones de dólares. Al MAS le correspondió más de la mitad de ese monto pero finalmente devolvió más de once millones que no llegó a utilizar, ¡suma superior a la que recibió el segundo partido, Podemos (nueve millones de bolivianos)! El estado de gracia de la flamante gestión de Morales, una estructura muy motivada por la victoria de 2005 y la publicidad alrededor de las primeras medidas gubernamentales —como la «nacionalización» petrolera— limitaron la necesidad de difundir propaganda. Pero al mismo tiempo, en esta oportunidad, el financiamiento estatal jugó un papel clave: la elección presidencial se había realizado apenas un semestre antes y había implicado una intensa tarea de recolección de fondos pues esos comicios, de por sí los más importantes del sistema político, se percibieron como una auténtica elección de combate en la cual se resolvía el destino de las políticas públicas ejecutadas desde hacía dos décadas (ROMERO 2007a: 45-47). La Asamblea Constituyente fue por lo tanto una elección menor, con una campaña corta y escasos aportes privados: los recursos públicos fueron muy importantes para los cuatro partidos que se beneficiaron con la subvención estatal. La estructura de gastos se asemejó a la de 2005, con la televisión como principal receptora de la inversión partidaria (85%), seguida esta vez por la prensa escrita (8%) y finalmente la radio (5%).

3. LOS ÚLTIMOS ESCARCEOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y LAS PARADOJAS DE LA POLÍTICA BOLIVIANA

La segunda sección se propuso ayudar a comprender la desaparición de la subvención estatal a los partidos en 2008. El financiamiento público a los partidos había proseguido su historia agitada después de la reforma que redujo los montos y asignó el manejo de los recursos a la CNE. En efecto, en 2006, el MAS devolvió una parte significativa de los recursos que tenía asignados para la Asamblea Constituyente y para demostrar que no se trataba de un simple acto administrativo fue el Presidente de la República en persona que hizo el anuncio. En 2007, el gobierno entregó los fondos para el año no electoral, pero lo hizo después de un profundo suspenso, en las últimas horas del año... Ciertamente los partidos podían ejecutar gastos contra esos recursos, mas es indiscutible que la duda razonable sobre si se produciría el desembolso o si ocurriría lo mismo que en 2003 disuadió la organización de muchas actividades ya que el riesgo era que el costo de estas nunca sería reembolsado. Adicionalmente, y como confirmación suplementaria de la crisis de los partidos, en especial de la oposición, la alianza Podemos quedó al margen del financiamiento al no poder responder a la consulta de la CNE sobre cómo se distribuirían las cuotas entre los distintos componentes de la coalición.

Sin embargo, el final del financiamiento público se produjo de manera súbita, en agosto de 2008, sin ninguna discusión sobre sus méritos o problemas, sin un balance de una década de funcionamiento, sin una reflexión sobre sus implicaciones para la democracia. No se trató del resultado de una decisión largamente madurada en el oficialismo, menos aun de un tema debatido con la oposición, ya sea para llegar a un consenso o constatar una divergencia insalvable: fue una respuesta apresurada a una movilización de los minusválidos que exigían un apoyo económico del Estado. En una ley de apenas tres artículos, se dispuso la eliminación de la subvención pública a los partidos y la creación de un fondo para los minusválidos con esa partida. Si la iniciativa correspondió al oficialismo, la oposición aprobó rápido la norma en el Senado, Cámara que controlaba y en la cual negoció, trabó o postergó los proyectos gubernamentales con los cuales discrepaba.

Esa medida había constituido una de las piezas importantes del fortalecimiento del sistema de partidos. Su eliminación reflejó que esta prioridad

desapareció de la agenda del sistema político. El MAS obtuvo la mayoría absoluta de los votos válidos en la presidencial de 2005, la elección de la Asamblea constituyente de 2006, el referéndum revocatorio de 2008, la presidencial de 2009 y la regional de 2010. Ocupa una posición predominante, e incluso tiene algunos rasgos hegemónicos:¹² en su concepción, reconstruir el sistema de partidos significaría solo fortalecer a la oposición. Esta agrupación privilegia los vínculos con los movimientos sociales que le son afines antes que con las otras organizaciones partidarias. Por último, la decisión recuerda la adoptada por el gobierno de Hugo Chávez, cuya acción ha servido muchas veces de referencia para el MAS. Sin embargo, no deja de ser una paradoja que fuese el gobierno de Morales, que se esfuerza por asignar al Estado un papel clave en numerosos campos, el que decidiese que el financiamiento a la política volviese a ser exclusivamente privado.

En la oposición, la figura es distinta pero conduce a un resultado próximo: sus principales personalidades han concluido su ciclo político, prefieren articular proyectos al margen de las estructuras partidarias o se han desmarcado de las organizaciones que dirigieron. La resistencia al gobierno de Morales se hizo a partir de la convergencia de las prefecturas y de los comités cívicos de las tierras bajas, con prescindencia de las organizaciones partidarias. Finalmente, existe un profundo escepticismo sobre la posibilidad de recomponer el sistema de partidos a partir de las viejas siglas.

La rápida decisión del Parlamento pasó con pocos comentarios: en un país polarizado y tenso, con duros y constantes enfrentamientos entre el gobierno y las oposiciones, la medida fue juzgada como un hecho menor por los círculos intelectuales, los medios e incluso por las organizaciones internacionales y las instituciones bolivianas que un día apoyaron la introducción del financiamiento estatal en el ordenamiento jurídico.

No obstante, la desaparición del financiamiento público no implica en sí misma la eliminación de las otras disposiciones legales. Continúan aplicándose las restricciones a los aportes, además los partidos y agrupaciones ciudadanas deben cumplir con los otros deberes que impone la norma (por ejemplo, la presentación de los estados financieros a la CNE: al no hacerlo, ADN y el FRI

¹² Para el concepto y las implicaciones del carácter hegemónico de un partido véase SARTORI 2005: 288.

quedaron marginados de los comicios de 2009). Sin embargo, en el mediano plazo, la decisión congresal implica acelerar el debilitamiento de las estructuras partidarias con un relajamiento de la disciplina administrativa y organizativa que se construía para responder a las revisiones de la CNE y que la misma tarea de control del organismo electoral se diluya, pues el motor de su acción era sobre todo la estricta vigilancia del uso de los recursos públicos: en 2009 se eliminó la Dirección de fiscalización, creada especialmente para el control del financiamiento a los partidos.

La paradoja final del rápido entierro de la subvención estatal vino del hecho de que probablemente nunca se discutió más sobre el financiamiento de las campañas que en la elección general de 2009. Sobresalieron dos impresiones: por un lado, que se trató de una de las campañas menos equitativas de la historia de la democracia; por otro, que la presencia gubernamental en la campaña fue muy superior a lo percibido en oportunidades previas.

En el primer aspecto, incluso antes de la introducción del financiamiento estatal, las campañas parecían relativamente equilibradas. Las principales organizaciones contaban con condiciones económicas relativamente parejas, sin que se notasen graves desequilibrios. Los recursos públicos equilibraron aún más la carrera sin que ella fuese, por supuesto, igualitaria. En 2009, la desestructuración partidaria de la oposición y la sensación generalizada de una fácil reelección de Morales hicieron que los candidatos opositores solo consiguiesen limitados recursos de campaña frente a un oficialismo que se apoyó sobre todo en la propaganda gubernamental. Justamente, en este aspecto, durante el primer cuarto de siglo de la democracia, el gobierno saliente rara vez mostraba un entusiasmo franco por apoyar la candidatura del oficialismo, lo que a veces se presentaba y podía ser una imparcial distancia y una necesaria neutralidad de un Estado que buscaba dotarse de una nueva cultura institucional. También, si bien nunca se dijese fuerte, el presidente en ejercicio sabía que sus posibilidades de retornar al Palacio disminuirían si lo sucedía un líder de su propia organización... Inclusive, el presidente y el candidato podían aparecer contrapuestos, como sucedió en 1997 entre Sánchez de Lozada y el candidato Juan Carlos Durán. En cambio, en 2009, por primera vez en décadas, el país observó cómo la candidatura oficial tenía un inusitado apoyo en la propaganda gubernamental, pues ahora sí ambos roles coincidían en una misma persona. Fue el turno

de Bolivia de constatar que la reelección presidencial, sobre todo en contextos de frágil institucionalización, aumentan los riesgos de continuismo (NOHLEN 2010: 23) y de desequilibrio de los procesos electorales (HARTLYN 2009: 39) aunque los resultados de los comicios de ese año no fueron puestos en tela de juicio. A pesar de las polémicas y las paradojas, ni la campaña ni el período pos-teelectoral ayudaron a replantear el debate sobre el financiamiento de la política y la volatilidad del sistema partidario hace improbable que el tema recupere un lugar importante en la agenda pública boliviana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS¹³

CALLE, Humberto de la

2004 «Financiamiento político: público, privado, mixto». En: GRINER & ZOVATTO 2004: 21-43.

CARVAJAL, Hugo

1999 «Los partidos políticos ante la Ley de partidos». *Fundemos, Opiniones y Análisis*, N.º 47.

CNE-CORTE NACIONAL ELECTORAL

1997 *Informe al Congreso Nacional-elecciones generales 1997*. La Paz: Corte Nacional Electoral.

DAHL, Robert

1998 *La democracia (una guía para los ciudadanos)*. Madrid: Taurus.

GARCÍA LINERA, Álvaro

2005 «Los retos de la democracia en Bolivia». En: CORTE NACIONAL ELECTORAL, *Democracia en Bolivia*. La Paz: Corte Nacional Electoral, pp. 11- 69.

¹³ La bibliografía boliviana dedicada específicamente al financiamiento público a los partidos políticos es escasa: hubo un cierto interés cuando se preparaba el camino para la aprobación de la Ley de partidos pero no existen investigaciones sistemáticas, ni siquiera parciales, sobre cómo funcionó la subvención pública, cuáles fueron sus méritos o sus limitaciones, tampoco aparecieron textos significativos cuando se eliminó la subvención estatal.

GRANADO, Juan del

1994 *Contra la corrupción y la impunidad: caso narcovínculos*. La Paz: MBL.

GRINER, Steven & Daniel ZOVATTO (eds.)

2004 *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA-IDEA.

GUTIÉRREZ, Pablo & Daniel ZOVATTO

2011 *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral; Washington, D. C.: Organización de Estados Americanos.

HARTLYN, Jonathan; Jennifer MCCOY & Thomas MUSTILLO

2009 «La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea». *América Latina Hoy*, 51, abril, pp. 15-40.

JARAMILLO, Juan

2007 «Los órganos electorales supremos». En: NOHLEN, Dieter et al. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 371-436.

LAVAUD, Jean Pierre

1998 *El embrollo boliviano*. La Paz: Hisbol.

LAZARTE, Jorge

1999 «Los partidos políticos ante la Ley de partidos». *Fundemos, Opiniones y Análisis*, n.º 47.

2002 «La Corte Nacional Electoral 1991-2001». En: *Cuarto Intermedio*, 67-68, pp. 73-105.

MAYORGA, Fernando

1995 «En torno a la Ley de partidos y a su financiamiento y su fiscalización». En: *Anteproyecto de ley de partidos políticos: algunas interrogantes y posibles respuestas*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung, Fundemos, Milenio, pp. 25-30.

2002 *Neopopulismo y democracia*. La Paz: CESU-Plural.

MAYORGA, René Antonio

1993 «Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia». En: MURILLO, Gabriel. *Hacia la consolidación democrática andina*. Bogotá: Universidad de los Andes.

2001 «El Diálogo Nacional II: propuesta de desmontaje de la democracia». *Fundemos, Opiniones y Análisis*, n.º 54, pp. 59-113.

NOHLEN, Dieter

2010 *Presidencialismo versus parlamentarismo: mitos y realidades*. México: Konrad Adenauer Stiftung.

PNUD-PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2011 *Nuestra democracia*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización de los Estados Americanos.

RIAL, Juan

2006 *El financiamiento de las organizaciones políticas y la participación ciudadana (regulaciones y realidad en América Latina)*. La Paz: Corte Nacional Electoral.

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador

2003 *Geografía electoral de Bolivia*. La Paz: Fundemos.

2007a «La elección presidencial del 18 de diciembre de 2005 en Bolivia». En: ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (comp.). *Atlas electoral latinoamericano*. La Paz: Corte Nacional Electoral, pp. 37-71.

2007b «Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo». *Opiniones y Análisis*, n.º 87, pp. 121-146.

2009 *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2009*. La Paz: Fundappac - Konrad Adenauer Stiftung,

SARTORI, Giovanni

1999 *Homo videns*. Buenos Aires: Taurus.

2005 *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza.

SANTOS, Boaventura de Sousa

2007 *Democracia de alta intensidad*. La Paz: Corte Nacional Electoral.

TORO, Enrique; Ivonne FERNÁNDEZ & Hartwig MEYER-NORBISRATH
1999 «Presentación». *Opiniones y Análisis*, n.º 47, pp. 7-8.

ZEGADA, María Teresa

2010 «El rol de la oposición política en Bolivia». En: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Mutaciones del campo político en Bolivia*. La Paz: PNUD, pp. 151-226.

ZOVATTO, Daniel

2008 «Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina: lectura regional comparada». En: ZOVATTO, Daniel (coord.). *Regulación jurídica de los partidos en América Latina*. México: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 3-188.

[Sobre el autor]

SALVADOR ROMERO BALLIVIÁN

Boliviano. Obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado en Sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Entre los principales cargos que desempeñó están la vicepresidencia y la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia; la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz y la coordinación nacional de la Fundación boliviana para la capacitación democrática. Dicta clases en diferentes grados en las principales universidades de Bolivia. Ha realizado investigaciones para numerosas organizaciones internacionales (OEA, IDEA, PNUD, etc.). Actualmente es director del National Democratic Institute en Honduras. Entre sus principales libros figuran: *Mutaciones del campo político en Bolivia* (coautor, 2010), *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2009* (2009), *Atlas electoral latinoamericano* (2007, compilador); *Geografía electoral de Bolivia* (2003, tres ediciones), *Razón y sentimiento: socialización política y trayectorias electorales en la élite boliviana* (2003), *Reformas, conflictos y consensos* (1999). Artículos suyos sobre asuntos políticos han sido publicados en periódicos, revistas y libros de una quincena de países de América Latina y Europa; ha dictado conferencias en casi veinte países y participado como observador o asesor de misiones internacionales de observación electoral en más de una docena de procesos electorales en América Latina.

Guía para autores y cesión de derechos con fines de difusión

I. SOBRE LA REVISTA *ELECCIONES*

La revista *Elecciones* es una publicación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) especializada en temas electorales. Fue fundada en el año 2002. Sus artículos son elaborados por destacados especialistas de la Ciencia Política, el Derecho, la Historia y otras áreas afines a lo electoral, provenientes de diversas instituciones locales y extranjeras, públicas y privadas; así como por autoridades electorales que reflexionan sobre su quehacer. Está orientada a un público académico, dirigencias partidarias, funcionarios electorales, organismos públicos y organizaciones sociales vinculadas al tema electoral.

La revista es dirigida por la Jefatura Nacional de la ONPE; la edición y coordinación recaen en la Gerencia de Información y Educación Electoral. Cuenta, además, con el respaldo de un Consejo Editorial externo conformado por destacados académicos nacionales y extranjeros. Cada artículo que se recibe es evaluado por el sistema *peer review*. Los números de registro de la publicación son:

Depósito Legal: 2002-5121

REGISTRO INTERNACIONAL:

ISSN versión impresa 1994-5272

ISSN versión electrónica 1995 6290

Respecto al contenido, cada número de *Elecciones* tiene el mismo esquema: un tema central que cambia en cada entrega, una sección de Derecho Electoral, otra de Historia Electoral, y a veces tiene un acápite —Misceláneas— en el cual se resume e informa sobre los procesos electorales que se están desarrollando en el mundo.

Adicional a la versión impresa, cada número de *Elecciones* puede ser descargado íntegramente a través del portal electrónico de la ONPE: <www.onpe.gob.pe>. Asimismo, también están disponibles en los siguientes servicios bibliográficos y bases de datos:

- Ulrich's Web <<http://www.ulrichsweb.com/ulrichsweb/>>.
- Dialnet. Portal de difusión de la producción científica hispana <<http://dialnet.unirioja.es/>>.
- E-Libro: Base de datos de publicaciones en español <<http://www.e-libro.com>>.
- Latindex: catálogo de publicaciones científicas. <<http://www.latindex.unam.mx/>>.

II. GUÍA PARA AUTORES

Los artículos deben aportar conocimiento en temas electorales y ser inéditos en español, además de ser concisos. El sistema de arbitraje aplicado a los artículos es el *peer review*. Los artículos aprobados para publicación deben contar con la aprobación del Consejo Editorial (árbitros), así como de la Dirección de la revista.

Las colaboraciones deben ser enviadas a través de la siguiente dirección electrónica: <publicaciones@onpe.gob.pe>.

Se deben enviar dos archivos en formato DOC (Ms Word): el primero con el cuerpo del artículo sin contener los datos del autor; el segundo archivo debe incluir solo los datos del autor (nombre, filiación institucional, correo electrónico, URL, blog y una breve biografía de entre 100 y 120 palabras). Este procedimiento se aplica con el fin de asegurar el anonimato en el proceso de arbitraje de los artículos.

Las imágenes no deben ser incrustadas en el documento sino enviadas en un archivo adjunto en formato jpg o tiff (resolución mínima 300 dpi.). En caso de realizar cuadros, tablas, gráficos o similares en Excel, se debe adjuntar el archivo original en dicho formato.

Los artículos deben cumplir con la siguiente estructura:

- 1) Para la sección central, Derecho e Historia Electoral, la extensión es de un máximo de 25 páginas, incluyendo cuadros, gráficos, notas y bibliografía. Sólo en casos excepcionales se aceptarán trabajos de mayor extensión.
- 2) Se debe omitir colocar en el artículo el nombre y filiación institucional para asegurar el anonimato en el proceso de arbitraje.

- 3) El texto de artículo, incluyendo títulos y subtítulos, debe presentarse a espacio y medio, en letra tipo Arial de 12 puntos.
- 4) La página debe ser de formato A-4 y con márgenes de 3 cm a cada lado.
- 5) La bibliografía citada se incorporará al final del artículo, en orden alfabético.

Los artículos deben contener:

- 1) Título en español e inglés
- 2) Resumen y *abstract* entre 100 y 120 palabras cada uno.
- 3) Cinco palabras claves en inglés y castellano
- 4) Breve biografía de los autores, entre 100 y 120 palabras. Aparte incluir filiación institucional, correo electrónico, URL, blog.

Las citas bibliográficas se basan en pautas establecidas por *American Psychological Association* (APA), en *Publication Manual of the American Psychological Association*, 5.ª ed., 2001, y se incorporan modificaciones. Los autores deben adecuarse al esquema presentado a continuación. En las Referencias bibliográficas al final de cada ensayo, los apellidos de los autores van en versalitas.

- ♦ Libro (un autor)

Referencia:

LIPHART, Arend

1987 *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo*.
Barcelona: Ariel.

En el texto: (LIPHART 1987)

Si el libro tiene más de una edición o volúmenes o se cita algún tomo (t.) o volumen (vol./vols.) en particular, la referencia es la siguiente:

BASADRE, Jorge

1983 *Historia de la República*. 7ª. ed., 11 t. Lima: Editorial Universitaria.

En el texto:

(BASADRE 1983: VI, 57) que equivale al tomo sexto, página 57, de la obra de Basadre del año 1983.

- Libro (dos o más autores)

Referencia:

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal & Sinesio LÓPEZ (eds.)
2005 *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP.

En el texto: (ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ 2005)

En el texto (3 o más autores):

(MOYA ANEGÓN, LÓPEZ GIJÓN & GARCÍA CARO 1979)

Si son más de tres los autores, debe citarse sólo el primero:

(MOYA ANEGÓN 1979)

- Capítulo de libro

Referencia:

GAMBOA, César
2005 «Los procesos electorales decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales. Perú, 1822-1896». En ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP, pp. 179-228.

En el texto: (GAMBOA 2005)

- Artículo de publicación periódica

Referencia:

HUNTINGTON, Samuel
1989 «El sobrio significado de la democracia». *Estudios Públicos*. 33: 24-56. Santiago.

En el texto: (HUNTINGTON 1989)

- Artículo de un diario

Referencia:

SALAZAR VEGA, Elizabeth
2008 «Los últimos repatriados de Tarapacá». *El Comercio* (25 de julio): A8. Lima.

En el texto: (SALAZAR VEGA 2008)

♦ Documentos de Internet

Referencia:

ROSANVALLON, Pierre

2004 «La democracia en América Latina». En PNUD. Contribuciones para un debate. Comentarios. Revisado el 13 de septiembre de 2007 en <www.ndipartidos.org/es/node/1336>.

En el texto: (ROSANVALLON 2004)

Durante el proceso de edición, el autor deberá resolver las consultas que sobre su artículo le alcance la Coordinación de la revista.

La revista *Elecciones* no tiene carácter comercial, razón por la cual las colaboraciones no son retribuidas económicamente. Sin embargo, los autores de los artículos publicados en la revista recibirán cinco ejemplares de esta, además de 15 sobretiros del artículo.

Para cualquier consulta dirigirse a:

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES
Gerencia de Información y Educación Electoral
Subgerencia de Información e Investigación Electoral
Área de Información e Investigación Electoral
Jr. Washington 1894, Lima 1, Perú
Tel. (51 1) 417-0630
<publicaciones@onpe.gob.pe>.

III. CESIÓN DE DERECHOS CON FINES DE DIFUSIÓN

Elecciones está indexada en prestigiosos servicios bibliográficos y bases de datos especializadas con el fin de difundir sus contenidos a un mayor número de usuarios. Para tal fin, es necesario que los autores estén de acuerdo con la siguiente declaración y la hagan llegar firmada al correo de la revista:

«Yo ...[nombre del autor]... cedo a favor de la Oficina Nacional de Procesos Electorales los derechos de explotación sobre el artículo de mi propiedad, así como, el derecho de realizar, autorizar o prohibir:

- a) La reproducción de la obra por cualquier forma o procedimiento.
- b) La comunicación al público de la obra por cualquier medio.
- c) La distribución al público de la obra.
- d) La traducción, adaptación, arreglo u otra transformación de la obra.
- e) La importación al territorio nacional de copias de la obra hechas sin autorización del titular del derecho por cualquier medio, incluyendo mediante transmisión.
- f) Cualquier otra forma de utilización de la obra que no está contemplada en la ley como excepción al derecho patrimonial, siendo la lista que antecede meramente enunciativa y no taxativa.

En consecuencia, el artículo de propiedad del autor antes mencionado, que es materia de la presente cesión, podrá formar parte: del formato físico de la revista *Elecciones*, de la página Web de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y de cualquier otro medio óptico, electrónico y digital que esta oficina crea conveniente utilizar.»

[Fecha]

[firma]

[Nombres y apellidos]

Para ello, cuando acepten escribir el artículo, o cuando envíen el artículo para ser revisado, deberán señalar expresamente estar de acuerdo con lo señalado en este acápite.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
www.tareagrafica.com
TEL. 332-3229 & FAX 424-1582
DICIEMBRE 2011 & LIMA-PERÚ

SE UTILIZARON CARACTERES
FUTURA LT BT EN 18 PUNTOS
PARA LOS TÍTULOS Y
GARAMOND PREMIERE PRO EN 12,3 PUNTOS
PARA EL CUERPO DE TEXTO

